

Concerter, gouverner et concevoir les espaces publics urbains



Publié sous la
direction de

Marcus Zepf

14-03-299

Collection des sciences appliquées de l'INSA de Lyon



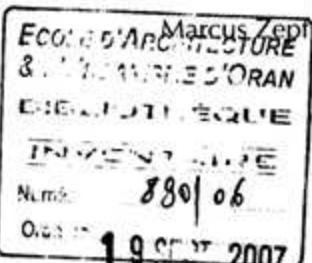
Concerter, gouverner et concevoir les espaces publics urbains

Avec les contributions de:

Pascal Amphoux
Yves Chalas
Julie Gagnon
David Guéranger
Virginie Jaton
Bernard Jouve
Daniel Kübler
Rachel Linossier
Florence Menez
François Plassard
Sarah Russeil
Edoardo Salzano
Jean-Yves Toussaint
Sophie Vareilles
Monique Zimmermann

جامعة العلوم والتكنولوجيا بورقيبة
Université des Sciences et de la
Technologie
D'ORAN = P. S. T. O.
Service des Inventaires
INVENTAIRE
Numéro 164125
ORAN le 26/11/06

Publié sous la
direction de



PRESSES POLYTECHNIQUES ET UNIVERSITAIRES ROMANDES

Récentes parutions

Algèbre et analyse

Stéphane Balac, Frédéric Sturm

Matériaux non cristallins et science du désordre

Jo Perez

Artificialisme

Jean-Pierre Micaëlli, Joëlle Forest

AGILE 2003 (Proceedings)

Michael Gould, Robert Laurini, Stéphane Coulondre, Eds

User, observer, programmer et fabriquer l'espace public

Publié sous la direction de Jean-Yves Toussaint et Monique Zimmermann

Enjeux de la propreté urbaine

Henri Botta, Chantal Berdier, Jean-Michel Deleuil

Les Presses polytechniques et universitaires romandes sont une fondation scientifique dont le but est principalement la diffusion des travaux de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne et de l'Institut National des Sciences Appliquées de Lyon, ainsi que d'autres universités et écoles d'ingénieurs francophones.

Le catalogue de leurs publications peut être obtenu par courrier aux Presses polytechniques et universitaires romandes, EPFL – Centre Midi, CH-1015 Lausanne, par E-Mail à ppur@epfl.ch, par téléphone au (0)21 693 41 40, ou par fax au (0)21 693 40 27.

<http://www.ppur.org>

ISBN 2-88074-519-5

© 2004, Presses polytechniques et universitaires romandes,
CH – 1015 Lausanne.

Tous droits réservés.

Reproduction, même partielle, sous quelque forme
ou sur quelque support que ce soit,
interdite sans l'accord écrit de l'éditeur.

Imprimé en Italie

REMERCIEMENTS

Ma profonde gratitude s'adresse d'abord à mon ancien directeur et ami Michel Bassand de L'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne qui a soutenu le projet d'Université d'été 2001 «Action publique et métropolisation: le rôle des espaces publics»¹ et qui m'a encouragé à en assumer l'organisation. Ses compétences à la fois scientifiques et pédagogiques ont contribué à instaurer un espace public d'échange et de dispute scientifiques dont le présent ouvrage est le fruit.

De plus, je tiens à exprimer ma grande reconnaissance à Monique Zimmermann et à Jean-Yves Toussaint de l'INSA de Lyon – devenus des collègues précieux et des amis chers – qui ont mis leur sens critique et scientifique au service d'une relecture minutieuse du manuscrit.

Je remercie aussi Sylvie Juliers et Jacqueline Requien pour leur soutien orthographique et grammatical...

J'adresse mes ultimes remerciements aux partenaires institutionnels qui ont eu confiance et qui ont apporté crédit à ce projet d'université d'été et à cet ouvrage: l'Association Transfrontalière Universitaire, l'Office fédéral de développement territorial et le Service d'aménagement du territoire du canton de Vaud.

¹ Ce projet est né pendant un voyage de recherche entre les métropoles lémanique et bolonaise en 1999.

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements	v
Avant-propos	xi
<i>François Plassard</i>	
Introduction générale	
ACTION PUBLIQUE, MÉTROPOLISATION ET ESPACES PUBLICS – LES ENJEUX DU DÉBAT	1
<i>Marcus Zepf</i>	
Pourquoi organiser une «université d'été»?	3
Un champ thématique vaste: l'«urbain»	5
De quoi parle-t-on: Les interrelations entre «action publique», «métropolisation» et «espaces publics»	6
Quelques définitions préliminaires	9
Un fil rouge émergent: Concerter, gouverner et concevoir	11
Première Partie	
CONCERTER – FAIRE ÉMERGER ET CONFRONTER LES SAVOIRS URBAINS MULTIPLES	15
Introduction	17
Chapitre 1	
LES RÉCITANTS DU PROJET URBAIN: TERRITOIRES ET TEMPORALITÉS	19
<i>Rachel Linossier & Virginie Jaton</i>	
1.1 Projet urbain et territoire	21
1.2 Projet urbain et temporalités: vers la fin des certitudes?	25
1.3 Conclusion – «Faire la ville», c'est aussi gérer des dissensus	30

Chapitre 2	LE PROJET URBAIN, LA PENSÉE PAYSAGÈRE ET L'HYBRIDATION DES SAVOIRS.....	31
	<i>Pascal Amphoux</i>	
2.1	Introduction	31
2.2	Distinction sémantique – Espace intermédiaire et logique hybride.....	31
2.3	Révolution logique – Le medium, le contexte et le tiers inclus.....	33
2.4	Pensée paysagère – Un modèle d'action sur le devenir urbain.....	36
2.5	Conclusion en forme d'hypothèse.....	39
Chapitre 3	LA PENSÉE FAIBLE COMME REFONDATION DE L'ACTION PUBLIQUE.....	41
	<i>Yves Chalas</i>	
3.1	Introduction	41
3.2	Le concept de la pensée faible.....	41
3.3	Une action publique imposée par la pratique	43
3.4	L'importance de l'action «politique»	45
3.5	Un cadre réflexif et complexe	50
3.6	Conclusion.....	52
Deuxième partie	GOUVERNER – INVENTER ET GÉRER LA RÉALITÉ MÉTROPOLITaine INCERTAINE	55
	Introduction	57
Chapitre 4	MÉTROPOLISATION ET TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE: ESSAI D'ANALYSE COMPARATIVE	61
	<i>David Guéranger & Sarah Russel</i>	
4.1	Introduction	61
4.2	La métropolisation et ses conséquences sur le référentiel d'action publique	62
4.3	Quels acteurs pour quelles légitimités?.....	66
4.4	Conclusion.....	69
Chapitre 5	GOUVERNER LA FRAGMENTATION OU LES DÉFIS DE LA GOUVERNANCE MÉTROPOLITaine	71
	<i>Bernard Jouve</i>	
5.1	Introduction	71

5.2	Les métropoles sont gouvernables par des coalitions d'acteurs.....	72
5.3	Les métropoles sont-elles gouvernables?	78
5.4	Conclusion.....	82
Chapitre 6	La métropole et le politique. Gouvernance, institutions et citoyenneté dans les agglomérations en Suisse	85
	<i>Daniel Kübler</i>	
6.1	Introduction	85
6.2	Les agglomérations helvétiques et leur gouvernance	88
6.3	Institutions politiques, gouvernance et légitimité ..	90
6.4	Conclusion.....	97
Troisième partie	CONCEVOIR – PROJETER ET AMÉNAGER LES TERRITOIRES URBAINS ENCHEVÊTRÉS	101
	Introduction	103
Chapitre 7	REDÉFINITION ET REDÉPLOIEMENT DE L'ACTION PUBLIQUE	105
	<i>Florence Menez & Julie Gagnon</i>	
7.1	Introduction	105
7.2	Les acteurs de l'action publique	106
7.3	Les nouvelles modalités de l'action publique	109
7.4	De nouveaux discours, de nouveaux territoires: un renouveau de l'action publique?	112
7.5	Conclusion.....	113
Chapitre 8	LA DIMENSION MÉTROPOLITaine ET RÉGIONALE DES PROBLÈMES EN ITALIE: OUTILS RÉCENTS ET DÉCISIONS POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE À GRANDE ÉCHELLE	115
	<i>Edoardo Salzano</i>	
8.1	Introduction	115
8.2	Les éléments structurants du territoire italien	115
8.3	Les compétences insuffisantes de la commune – Que faire?	116
8.4	Les aires métropolitaines.....	117
8.5	Vers une solution législative.....	118
8.6	La géométrie des pouvoirs et des compétences	119

8.7	La nouvelle législation régionale en matière de planification.....	120
8.8	Conclusion.....	121
Chapitre 9		
LE PROJET URBAIN: ESPACES PUBLICS ET PRATIQUES DE CONCERTATION. L'EXEMPLE DE LYON.....		123
<i>Jean-Yves Toussaint, Sophie Vareilles & Monique Zimmermann</i>		
9.1	Introduction	123
9.2	Problématique et questions de recherche	124
9.3	Un lexique de la concertation	127
9.4	Les acteurs de la concertation	129
9.5	Les situations de la concertation	132
9.6	Conclusion.....	132
Conclusion générale		
ACTION PUBLIQUE MÉTROPOLISATION, ET ESPACES PUBLICS – ÉLÉMENTS D'UN DÉBAT		137
<i>Marcus Zepf</i>		
Les interrelations urbaines.....		140
Le débat		146
Le système des interrelations – Bilan et pistes de réflexion.....		153
Bibliographie		
OUVRAGES, ARTICLES ET DOCUMENTS RÉFÉRÉS PAR LES AUTEURS.....		157
Annexes		
RAPPORT DE L'UNIVERSITÉ D'ÉTÉ TRANSPONTAÎNIÈRE.....		167
LISTE DES AUTEURS		173

AVANT-PROPOS

François Plassard¹

Convier des chercheurs, des universitaires, des doctorants, venant d'horizons géographiques et disciplinaires différents, à réfléchir pendant trois jours sur le thème «action publique et métropolisation» relevait de la gageure, comme le souligne plus loin Marcus Zepf qui a été la cheville ouvrière de cette rencontre. En faire une université d'été augmentait encore les risques, car qui dit université dit production de connaissances, de problématiques nouvelles, voire tentative de faire émerger de nouveaux paradigmes. Et si le thème de la métropolisation est bien dans l'air du temps, celui de l'action publique pose davantage de questions au moment où l'opinion commune s'accorde à restreindre l'action publique aux seuls domaines où le marché n'est pas en mesure de produire un système de régulation.

Comme le montrent bien les pages qui suivent, l'objectif de ces cinq jours était d'articuler les trois termes de métropolisation, d'action publique et d'espace public à travers la notion de projet urbain. Cette mise en relation n'est pas évidente, pas plus pour les chercheurs ou les enseignants que pour les doctorants. Mais tous ont joué le jeu de la nécessaire remise en question à la fois des postures disciplinaires et des tentatives de réponse que chacun s'est déjà constitué: et c'est bien cette dynamique qui a été la richesse de cette université dans laquelle ont accepté de se situer les jeunes chercheurs et leurs aînés, sans chercher à savoir qui était l'enseignant et qui était l'enseigné.

Mais derrière la richesse des échanges et des débats, trois questions émergent et ces trois interrogations se poseront encore longtemps dans la mesure où il n'est pas concevable qu'elles reçoivent une réponse définitive: la pluridisciplinarité, la complexité et le système de valeurs.

PLURIDISCIPLINARITÉ

La pluridisciplinarité, si on la définit comme la conviction qu'il n'est pas possible de rendre compte de la richesse des phénomènes sociaux sans croiser les regards propres à plusieurs disciplines, peut être considérée à la fois comme un phénomène de mode et comme une nécessité.

¹ CNRS, UMR 5600 «Ville, Espace et Société» à Lyon, France.

Phénomène de mode sans aucun doute, dans la mesure où il n'est plus question aujourd'hui de parler de production (dans les systèmes de recherche) ou de transmission (dans les systèmes scolaires) de connaissances sans faire de cette pluridisciplinarité le passage obligé. Derrière cette mode, il y a un appel à la nécessaire «humilité» de la recherche qui repose sur la conviction que toute connaissance n'est qu'un regard partiel, propre à chaque discipline, voire à chaque chercheur. C'est à cette condition que la métropolisation, l'action publique peuvent devenir un terrain riche pour la confrontation.

Mais cette condition nécessaire laisse intactes quelques questions fondamentales: dans cette dialectique entre urbain et métropolisation, quels sont les lieux où se forge un destin commun des habitants d'une même ville, d'une même métropole? Quelle place pour les espaces publics dans cette production? Quels concepts produire et retenir, et par rapport à quel système de référence? Quelle est la place des espaces commerciaux, de la logique du profit, dans la production des relations sociales?

Et si la prégnance des déterminants économiques dans les évolutions que connaissent aujourd'hui les phénomènes métropolitains n'est pas remise en cause, les modèles explicatifs proposés par les théories économiques restent étonnamment pauvres. L'appel à la pluridisciplinarité n'implique-t-il pas aussi des changements dans les postures disciplinaires et un retour, peut-être souhaitable, des «sciences économiques» vers «l'économie politique», pour poser la question du sens de la métropolisation: est-elle autre chose qu'une forme d'organisation uniquement destinée à renforcer l'efficacité du système économique, n'est-elle que le triomphe d'une forme particulière d'organisation de la production et de la répartition des richesses fondée sur la concentration, la disparité, l'exclusion?

A ces questions posées au cours de cette université d'été et données ici à titre d'illustration, il ne saurait y avoir de tentative de réponse sans construction de concepts, qui renvoient nécessairement à des postures scientifiques clairement définies.

COMPLEXITÉ

La reconnaissance de la complexité du phénomène métropolitain renvoie certes à la pluridisciplinarité, mais elle n'en fournit pas les règles du jeu. Et c'est sans doute la confrontation scientifique qui est le moyen indispensable de faire avancer la connaissance de ces systèmes urbains complexes.

Le consensus, ou du moins sa recherche, est nécessaire dans le projet urbain si l'on veut qu'il passe des cartons du technicien à sa réalisation; les multiples échanges de ces journées l'ont bien mis en évidence. Mais le consensus serait peut-être aussi la pire des choses au niveau scientifique s'il conduisait à figer et à réduire la pensée à un niveau «mou». Plus que le consensus, c'est le «dissensus» qui, dans la recherche scientifique, est producteur de questions: il est refus de trouver des arrangements faciles, il est nécessité de construire de nouveaux référents pour tenter de poser autrement, à un autre niveau, des questions apparemment sans solution.

Face à la métropolisation, on peut s'accorder facilement sur le fait qu'il s'agit d'un phénomène multiforme, multidimensionnel, qui fait système. Mais admettre la

complexité de cette transformation des pratiques économiques, spatiales et urbaines, conduit à de nouvelles questions: comment organiser le savoir, la recherche en dépassant la simple constatation, la simple description, en cherchant à dégager quels sont les pratiques des acteurs et les enjeux repérables? Dans ces interrogations sur les pratiques des acteurs aussi bien privés que publics, des professionnels aussi bien que des chercheurs, certaines frontières disciplinaires se révèlent impossibles à défendre tant l'action et la réflexion sont des temps, certes identifiables, mais totalement interdépendants.

Derrière ces questions posées en termes de confrontation des ressources disciplinaires, n'est-ce pas aussi une question sur les valeurs qui est posée? Et les sciences sociales peuvent-elles être autre chose que des opinions étayées plus ou moins par l'observation? Pour un chercheur, parler de métropolisation, s'interroger sur ce phénomène, n'est-ce pas le légitimer, lui donner une existence et une reconnaissance qui le conforteront? Quel est alors le devenir des constructions théoriques qui cherchent à expliquer ce nouveau mode d'organisation? Sont-elles à leur tour vouées à disparaître, recouvertes par les vagues des constructions théoriques nouvelles et les nouvelles formes d'organisation économique?

SYSTÈME DE VALEURS

En acceptant la confrontation des points de vue disciplinaires, de systèmes de valeurs différents, voire d'opinions contradictoires, chercheurs, enseignants et docteurs ont accepté de s'engager dans la voie de la nouveauté et de l'humilité; ils ont montré dans les faits que ce que l'expérimentation apporte aux sciences expérimentales, le débat et la confrontation l'offrent aux sciences humaines et leur permettent de progresser.

Mais dans cette confrontation, la question du sens resurgit inévitablement. L'action publique, le projet urbain peuvent-ils être interrogés sans faire référence aux valeurs qui les sous-tendent? La quête de légitimité, que ce soit de la part des acteurs urbains ou des hommes politiques, peut-elle être considérée simplement comme un objet de recherche? Et de ce point de vue, l'intérêt porté aujourd'hui à la notion de gouvernance urbaine ou de gouvernance métropolitaine, qui priviliege la recherche du consensus entre acteurs publics et privés, peut apparaître comme le signe d'une plus grande importance accordée aux processus et aux mécanismes qui les sous-tendent qu'aux finalités et au système de valeurs qui leur donnent leur cohérence.

Même si, dans les pages qui suivent, on peut découvrir que les réflexions menées à Morges au cours de cette université d'été ont débouché sur des propositions, l'acquis le plus important de ces trois jours a été peut-être de permettre aux plus jeunes (et de rappeler aux plus anciens!) la nécessité (et les limites!) de la confrontation sans laquelle aucune avancée scientifique digne de ce nom n'est possible.



INTRODUCTION GÉNÉRALE

ACTION PUBLIQUE, MÉTROPOLISATION ET ESPACES PUBLICS – LES ENJEUX DU DÉBAT

"[...]. Si la sphère de la production a investi l'espace de l'agir essentiel, alors la moralité doit investir la sphère du produire dont elle s'est tenu éloignée autrefois, et elle doit le faire sous la forme de la politique publique."

Jonas Hans (1990), "Le principe responsabilité", Insel Verlag, Frankfurt a. M., 1979, traduit de l'allemand par Jean Greisch, Les éditions du Cerf.

ACTION PUBLIQUE, MÉTROPOLISATION ET ESPACES PUBLICS – LES ENJEUX DU DÉBAT

Marcus Zepf¹

POURQUOI ORGANISER UNE «UNIVERSITÉ D'ÉTÉ»?

L'université d'été «Action publique et métropolisation: le rôle des espaces publics» a été l'occasion d'organiser une véritable «sphère publique»² réunissant praticiens et chercheurs et praticiens de l'urbanisme. Il s'agissait de confronter sous l'angle critique les connaissances et les pratiques relatives aux effets de la métropolisation sur la conception des espaces publics. C'est donc ces discussions et ces confrontations critiques qui font l'objet de cet ouvrage reprenant l'essentiel du débat entre chercheurs et praticiens de l'urbanisme. Ces débats ont été repris et restitués dans l'ouvrage sous la forme de croisements thématiques de manière à établir les liens entre l'*action publique* et la *métropolisation*. Ces problématiques seront abordées par l'entrée particulière que constitue l'aménagement des *espaces publics* urbains.

L'*action publique* représente les enjeux actuels de la politique urbaine en matière d'aménagement. La *métropolisation*, quant à elle, représente les enjeux de la dynamique de l'évolution urbaine (périurbanisation, désurbanisation, re-urbanisation, etc.) qui affectent les échelles urbaines traditionnelles (pour ne pas dire des territoires). Les *espaces publics*, enfin, représentent le terrain de confrontation des échelles métropolitaines et le terrain d'effectuation de l'*action publique*; l'*espace public* est donc à prendre ici au double sens du terme: dans le sens spatial, celui de l'*espace du public* physiquement appréciable tel que les rues, les boulevards, les places, les friches accessibles, etc.; selon un sens plus abstrait, de l'*espace public politique* tel que le font vivre la mémoire collective, le sens commun, le débat public, etc.

Ce croisement thématique fait appel à des connaissances et des expériences différentes. Il est donc nécessaire d'organiser un croisement de regards à la fois *interdisciplinaires* et *interprofessionnels*. Croisement *interdisciplinaire*, dans le sens d'une confrontation de regards aiguisés par la concentration sur une problématique particu-

1. Prof. invité Université Lyon 3, chercheur associé CNRS, UMR 5600 «Ville, Espace et Société» à Lyon.

2. Pour rendre hommage au philosophe Jürgen Habermas qui utilise cette notion pour désigner un espace du public («*des Publikums*») comme un lieu d'échange d'opinions et d'émergence du bon sens [Habermas, 1993].

lière de l'urbain. C'est le regard des doctorants (jeunes chercheurs) et des scientifiques avérés (chercheurs seniors) observant les phénomènes de l'urbain avec des lunettes d'historien, d'urbaniste, de géographe, d'économiste, de sociologue et d'autres encore. Croisement *interprofessionnel* également, de façon à réunir les témoins de la pratique (experts, techniciens, élus, administrateurs) qui sont toujours confrontés à des contextes institutionnels ou organisationnels différents et, par conséquent, à des problèmes chaque fois particuliers.

Organiser un tel débat est à la fois un défi ambitieux et un pari périlleux. Un défi ambitieux tout d'abord, parce que l'objectif d'organiser un travail *interdisciplinaire* nécessite la création d'un langage partagé avec le risque de reproduire le désastre de la construction de la tour de Babel. Dans le pire des cas, nous prenions le risque que les énoncés des uns soient mal interprétés par les autres. Un pari périlleux, ensuite, parce qu'une manifestation qui accueille des participants munis de bagages disciplinaires, culturels et vécus très variés est contrainte d'annoncer un thème très général - trop général même si l'on en croit les premières réactions recueillies à l'annonce du projet. Ce thème, «Action publique et métropolisation: concerter, gouverner et concevoir les espaces publics urbains», avait pour vocation de réunir deux thèmes réputés antagonistes: le premier, un thème transversal se référant à des concepts politiques et juridiques (action publique) utilisés dans les différents champs de recherche et d'action (mais selon des interprétations différentes); le second, un thème qui fait l'objet de débat, voire de dispute, à savoir, la question de la métropolisation.

Après avoir défini l'entrée thématique générale de cette université d'été, une question importante se pose: comment faire émerger les enjeux concrets au fur et à mesure de l'avancement du débat? La réussite de cette action dépend à la fois des capacités de ceux qui organisent et orientent le débat mais aussi de l'engagement des participants qui acceptent de jouer le jeu.

Nous pensons que le pari a été «gagné». Toutefois, la restitution des échanges n'est pas une tâche simple. La difficulté réside notamment dans le caractère *interdisciplinaire* et *interprofessionnel* annoncé comme objectif principal de ce travail en commun. Comment construire le fil rouge d'un ouvrage collectif à partir d'un débat riche en renvois à des points de vue très différents - notamment liés aux formes d'action dont ils procèdent (recherche, pratique)? Pour répondre à cette question, nous avons pris le parti de conserver les discours d'introduction au débat: en principe, des sortes de conférences, lesquelles déclenchaient un débat. Ces débats ont permis d'amender la restitution des textes des conférences tout en alimentant le texte de conclusion. Le classement thématique a été le fait de l'équipe de rédaction et il apparaît *a posteriori* dans un classement des arguments des participants - classement réalisé dans le cadre de cet ouvrage, de manière à faire valoir non pas les situations d'énonciation des idées et des réflexions, mais les idées et les réflexions elles-mêmes. Cet ouvrage est par conséquent composé des textes d'initialisation des débats (textes généralement produits par des praticiens et des chercheurs seniors reprenant et réintègrant les débats dont ils ont fait l'objet) ainsi que des textes produits par les chercheurs juniors (doctorants notamment) qui ont dû faire les synthèses des débats dans le cadre des ateliers de travail.

UN CHAMP THÉMATIQUE VASTE: L'«URBAIN»

Un certain nombre de mots-clés permet d'assembler dans les différentes parties les contributions à cet ouvrage: «acteurs», «politiques publiques», «métropolisation», «projet», «concertation», «territoires» et «espaces publics». Toutefois, la réflexion autour de ces mots-clés permet, en soi, de cerner en première approche les problèmes de l'urbain et en particulier, l'adéquation entre les manières de vivre ensemble dans les situations de grande densité démographique et les espaces matériels et immatériels qui leur servent de contenant. Selon Henri Lefèbvre, l'*urbain* «pourrait se présenter comme un signifiant dont nous cherchons en cet instant les signifiés (c'est-à-dire les «réalités» pratiques-sensibles qui permettraient de le réaliser dans l'espace, avec une base morphologique et matérielle adéquate)» (Lefèbvre, 1968, p. 94).

Ainsi la réponse faite à la question «Pourquoi parler de l'urbain plutôt que de la ville?». Ou encore «La ville est-elle morte?» - en reprenant l'interrogation de Françoise Choay [1994]. Les discussions font apparaître l'existence toujours prégnante de la ville: elle est bien en vie, mais ce n'est pas toujours la même ville. La ville n'est pas éternelle, ses frontières et son organisation ont été dépassées par des processus d'étalement qui ne se limitent pas seulement à l'extension physique de l'espace construit. Il s'agit aussi de l'amplification d'une organisation proprement urbaine qui affecte les différentes échelles territoriales du niveau local jusqu'au niveau international.

Cette organisation urbaine se différencie et se complexifie en raison des enjeux économiques, politiques et sociaux qui tendent à échapper aux seules échelles nationales: ces enjeux tendent à se mondialiser (ou à se globaliser pour reprendre les termes à la mode). Ce mouvement tend à modifier les hiérarchies territoriales (régional, national, international) qui sont influencées désormais par des évolutions supralocales. Sans doute existe-t-il encore des «villes» qui ressemblent plus au moins aux modes d'organisation et aux limites spatiales de la ville traditionnelle. Nous pensons notamment aux petites villes et aux villes moyennes européennes. Mais elles apparaissent comme un reliquat des évolutions passées de la ville, lui-même soumis cependant à l'urbain généralisé. Du coup, il s'avère plus pertinent de parler du phénomène urbain que de ville, l'urbain étant à la métropole ce que la cité est à la ville.

C'est en effet la diversité et l'enchevêtrement des relations et des interactions de la grande agglomération en tant que système³ qui donnent sens au débat *interdisciplinaire* de cet ouvrage. Ceci dans la mesure où le concept de système est constitué d'antagonismes entre les éléments en interrelation que le débat *interdisciplinaire* a mis en évidence. Pour mettre en évidence ces éléments, il a été nécessaire d'analyser les interrelations entre les différentes dimensions de l'urbain (les dimensions économique, politique, sociale, spatiale, etc.) puis de discuter de la qualité de leurs relations.

³ Nous préférons le terme de «système» à celui d'«organisme», pour des raisons qu'explique de manière pertinente Philippe Bernoux: «La différence entre organisme et système réside dans la finalité des réactions de l'un et l'autre face au changement. Dans le cas de l'organisme, toute réaction à une modification est destinée à rétablir l'équilibre menacé par le changement: il y a un état idéal vers lequel il faut toujours revenir. Dans le cas du système, le sens du changement est censé être ignoré, même si finalement l'état implicitement visé est celui de l'équilibre.» (Bernoux, 1985, p.142).

Selon Edgar Morin, ces interrelations «entre éléments, objets, êtres, supposent l'existence et le jeu d'attractions, d'affinités, de possibilités de liaison. [...] Ainsi, toute interrelation à la fois nécessite et actualise un principe de complémentarité, à la fois nécessite et virtualise un principe d'antagonisme.» [Morin, 1994, pp. 95-96].

En raison de ces antagonismes, les espaces urbains sont un terrain fécond de débat sur les logiques d'action et les concepts scientifiques. Selon J. P. Lacaze, l'«espace urbain» constitue «une donnée géographique, un espace bâti et organisé, un nœud de réseaux techniques, un espace économique, un ensemble de marchés, de biens immobiliers et de services, un espace social d'histoire et de culture locale ainsi qu'un domaine spécifique dans le champ de la politique» [Lacaze, 2000, p. 52].

DE QUOI PARLE-T-ON: LES INTERRELATIONS ENTRE «ACTION PUBLIQUE», «MÉTROPOLISATION» ET «ESPACES PUBLICS»

Depuis bientôt trente ans, on assiste à une prolifération de concepts qui tentent de décrire et de définir la transformation profonde que la «ville industrielle» a subie. On peut essayer de résumer ces concepts dans un ordre chronologique en deux temps.

Dans un premier temps, ces concepts ont insisté sur les phénomènes d'expansion de l'urbain. On a ainsi parlé de la «ville éclatée», de la «ville émergente», de la «ville entre-deux»⁴, etc. Même si les termes choisis renvoient surtout aux phénomènes géographiques et spatiaux de l'urbain, ils s'accordent en principe sur l'importance des transformations économiques, sociales et politiques qui sous-tendent l'évolution physique de nos villes. Ces concepts traduisent une représentation de la ville qu'on pourrait qualifier de «centrifuge» c'est-à-dire un mode d'organisation du territoire particulier, celui de l'urbain qui ne cesse de s'étendre et de repousser le territoire rural – voire de l'intégrer sur le mode du «jardin», du «parc zoologique», du «patrimoine naturel», etc.

Cette première catégorie de concepts intéresse surtout des phénomènes d'urbanisation qui s'opèrent dans la périphérie des métropoles. Par exemple, les nœuds d'autoroutes qui deviennent de nouveaux centres urbains sont appelés les *edge cities*, grâce à l'aménagement de grandes surfaces et de parcs d'attractions dédiés d'une part à la consommation et d'autre part aux activités essentiellement tertiaires. Il s'agit donc d'un phénomène de métropolisation qui se situe *en dehors de la ville*. Pour résumer l'enjeu de cette première catégorie de concepts, on peut constater que le regard porté sur ce type de métropolisation s'intéresse plus à l'évolution des limites extérieures de la métropole et moins à ce qui se passe à l'intérieur de celle-ci.

Dans un deuxième temps, des concepts plus récents tentent d'élucider les réalités urbaines à l'intérieur de la métropole. Ils prennent en compte l'aspect de l'enchevêtrement des flux matériels et virtuels qui sillonnent les *mailles denses*⁵ de la structure urbaine: la «ville globale» (Sassen, 1996), la «ville réticulaire» (Baraccini, Oswald,

1998], la «ville en débat» [El-Haggar, Shahrour, 2003], etc. Il s'agit donc d'une représentation quasi *organique* du système interne de la métropole qui s'intéresse aux interdépendances de différents types de fonction de celle-ci (flux de transport, de communication, de biens commerciaux, d'information, etc.) et aux pratiques sociales (les pratiques de déplacement, de loisir, d'achat, etc.).

Même si un bon nombre d'auteurs accordent leur attention aux relations entre les différentes métropoles au niveau national et au niveau international, la réflexion s'appuie très souvent sur les évolutions et les transformations qui s'opèrent à l'intérieur des espaces métropolitains.

Cette deuxième catégorie de concepts s'intéresse donc d'abord et surtout aux transformations *intramétropolitaines*. La restructuration de la mobilité urbaine (l'augmentation du rayon d'activité des citoyens, les problèmes de stationnement, les modes de déplacements «alternatifs», etc.), la réorganisation des secteurs émergents de l'économie locale (l'organisation du réseau des entreprises technologies d'information et de la communication), la réqualification et le renouvellement des quartiers urbains et encore la réorientation des politiques publiques urbaines (le partenariat privé-public, la gouvernance, la décentralisation, etc.) témoignent de l'intérêt particulier que portent les chercheurs et les praticiens à l'égard du système métropolitain.

Cette deuxième catégorie de concepts approche donc la question du phénomène métropolitain par la question de l'organisation des différents sous-systèmes urbains (sociaux, économiques, politiques, etc.) pour tenter de comprendre leurs influences dans l'ensemble de la métropole.

Pourquoi assiste-t-on à cette prolifération de concepts sur le phénomène métropolitain? Pourquoi la question urbaine occupe-t-elle une place si centrale dans le débat du devenir des territoires habités?

Il semble que le dessin de la ville soit devenu flou et que l'on cherche une nouvelle représentation saisissable de ce que caractérise le mode de vie urbain. Jusqu'au 19^e siècle, la ville était reconnaissable à travers ses différents aspects: par son aspect physique (le type d'urbanisme, les styles d'architecture et ses limites par rapport au monde rural), par son aspect fonctionnel (la production locale, le marché, l'habitat, les infrastructures), par son aspect socioculturel (la langue, les mœurs, les comportements, etc.) et par son aspect politique (le type du gouvernement, la composition de la classe dirigeante, etc.). Comme le présente si bien l'historien L. Benevolo [1993], au 19^e siècle, les villes européennes se distinguaient encore nettement par ces aspects particuliers: ainsi pouvait-on situer Lyon par rapport à Genève, Londres par rapport à Hambourg, Helsinki par rapport à St. Pétersbourg, etc.

Aujourd'hui, dans un monde dans lequel les frontières et les distances ont tendance à se transformer, ces caractéristiques semblent céder la place à l'émergence de métropoles internationales que l'on appelle parfois «euro-cities» ou «euro-poles». Dans cette nouvelle situation de concurrence intermétropolitaine, ces lieux qui se composent de plus en plus de non-lieux⁶ sont en quête d'identité. Identité dans un double

⁴ Nous pensons en l'occurrence au concept de la «Zwischenstadt» de T. Sieverts.

⁵ Pour reprendre l'image utilisée par le philosophe hongrois Vilém Flusser qui compare le phénomène urbain à un «creux des vagues», une espèce de centre de gravité dans lequel les «mailles» se rapprochent et forment une plus grande densité [Flusser, 1992].

⁶ Selon Marc Augé [1992], les «non-lieux» sont les espaces de passage, de transition, les lieux d'entre deux tels que les autoroutes, les aéroports, etc.

sens: d'abord dans le sens de *idem*, l'état d'une chose⁷ qui demeure la même, qui est donc reconnaissable par celui qui la contemple et ensuite dans le sens d'une propriété particulière marquée par des aspects historiques, géographiques, physiques etc. Pour construire une telle identité, différents aspects seraient sélectionnés et selon M. Castells (1999) un nouveau sens lui serait attribué. La codification sémantique de cette identité dépendrait donc du contexte de la structure sociale, spatiale et temporelle.

Il s'agit d'un contexte de plus en plus enchevêtré. Sur le plan social, les différences se traduisent par l'émergence de nouveaux rapports au temps – toute la différence entre le temps d'un VIP et celui d'un employé dans l'organisation des déplacements; le rapport entre coût et rapidité renouvelle totalement l'accès social à la mobilité (péage urbain, TGV, avions, automobile, transport collectif, etc.). Sur le plan spatial, la diversité des patrimoines offerts par les différents types de quartier proposant différents styles d'architecture et de morphologie urbaine – développement des formes de patrimonialisation et surtout de quasi-rente esthétique, architecturale ou urbanistique. Enfin, sur le plan politique, l'enchevêtrement toujours plus complexe des niveaux de légitimité entre les échelons, local, national, supranational (type Europe) et international. Ainsi, l'Etat conserve-t-il une souveraineté avérée sur le plan de la défense pendant que les choix économiques s'internationalisent et que les redistributions sociales (solidarité) relèvent des échelons locaux et supranationaux.

Ainsi se dessinent tout à la fois les difficultés des sphères publiques traditionnelles à prendre en charge les nouvelles problématiques urbaines et la naissance plus ou moins balbutiante de nouvelles formes d'espaces publics politiques – ainsi en est-il des thèmes récurrents de la participation des habitants, des citadins ou des citoyens aux politiques d'aménagement et tout particulièrement d'aménagement des espaces communs (espace public au sens urbanistique).

Par rapport à ces types d'interrelations entre les dimensions métropolitaines, un certain nombre de questions apparaissent:

1. Quelles sont les évolutions récentes du phénomène de métropolisation? Quelles sont les hiérarchies entre territoires urbains et non urbains, entre les lieux et les non-lieux? Est-ce que cette dichotomie est toujours pertinente? Quel est le statut des différents territoires urbains? Sont-ils adaptés à la vie urbaine contemporaine?
2. Quelles sont les différentes logiques d'action publique? Qui décide de quoi et à quel moment? Quels sont les fondements de légitimité et de responsabilité?
3. Quel est le rôle des espaces publics urbains dans la structuration de la métropole? Comment les modes de communication et de vie contemporaine dans les espaces publics influencent-ils l'organisation de ces territoires tant au niveau spatial qu'aux niveaux politique, économique et social?

L'orientation de ces questions relatives à la ville et à l'urbain, à la fois hétérogènes et complémentaires, est vraisemblablement la raison pour laquelle les professionnels qui s'intéressent au phénomène de la métropole évoquent souvent la notion de «complexité».

⁷ *Grand Larousse encyclopédique*, 1973.

Il semble que les élus constituent le groupe des acteurs urbains particulièrement sensibles à la «complexité». Malgré la grande complexité des «mondes possibles» [M. Callon, P. Lascoumes, Y. Barthe, 2001] du contexte urbain contemporain, les élus locaux sont appelés à faire des choix (des «bons choix» même) en matière de projets de fabrication d'espaces nouveaux ou au contraire à réhabiliter ou à rénover. Comment peuvent-ils assumer ce type de décision sachant l'incertitude relative non seulement aux conséquences des actions mais également relatives aux énoncés des problèmes urbains contemporains? C'est aussi à l'aune de cette incapacité à maîtriser les paramètres des situations d'action (ce qui est l'essence de la complexité) que se mesure la capacité des élus à représenter l'intérêt général: à qui servent leurs décisions? Pour qui agissent-ils et relativement à quels desseins? Mais aussi quels sont les desseins qu'ils sont en état de faire valoir? Quels objectifs peuvent-ils promouvoir? Tels sont sans doute les soubassements non explicites de la question cruciale de l'intérêt général et de sa soi-disant disparition dans le traitement des intérêts particuliers – même s'il est difficile d'ignorer les transformations de l'économie, qui migre de la sphère privée des affaires, à la sphère publique des stratégies politiques (dont on peut dire que l'économie devient objectif l'essentiel) [J.-Y. Toussaint, 2003, p. 25].

L'action publique urbaine constitue donc le moteur de la mise en œuvre de l'intérêt général dans la fabrication de la métropole. L'espace urbain qui est le plus raccordé à la notion d'intérêt général n'est celui de l'espace public que dans sa dimension physique (par exemple les rues, les boulevards, les places publiques, etc.), et dans sa dimension métaphysique comme espace de l'énonciation citoyenne. De plus, l'espace public constitue économiquement d'excellentes externalités positives – commerciales sans doute, mais également en termes d'échanges des valeurs sociales de l'économie à travers le rôle du patrimoine urbain dans la dispersion sociale des populations urbaines.

La compréhension des mécanismes de métropolisation semble donc être un enjeu primordial quand il s'agit de réfléchir à l'évolution du territoire à la fois urbain et rural: c'est-à-dire des territoires *intra*- et *extramétropolitains*. Dans les deux cas, tant dans la logique *intra* que dans la logique *extra*, les concepts concernent l'ensemble des acteurs urbains (les habitants, les usagers, les professionnels, les techniciens, les élus, etc.).

QUELQUES DÉFINITIONS PRÉLIMINAIRES

Il s'agit donc de mettre en évidence quelques éléments-clés de la problématique qui vont permettre de mieux comprendre le cadre de la réflexion et du débat engagé dans cet ouvrage collectif. Qu'entend-on par «action publique» et «métropolisation» et pourquoi associer ces deux termes à travers un troisième concept, «l'espace public»?

Le terme d'«action publique» renvoie en général au système politique, c'est-à-dire aux institutions et processus à travers lesquels les choix publics se préparent, les décisions sont arrêtées et les actions qui en résultent sont mises en œuvre. L'action publique se traduit concrètement en termes de projet d'aménagement par les trois phases: études préalables, choix des variantes (concours d'architecture ou de paysage),

ses: études préalables, choix des variantes (concours d'architecture ou de paysage), réalisation. Selon Patrice Duran, l'action publique se caractérise surtout par la «tension permanente entre les nécessités de l'action qui tiennent à la réalité des problèmes qui affectent une société et les contraintes d'un ordre qui s'impose aux acteurs et qui est également nécessaire à leur action parce qu'il la rend possible et définit également leur légitimité.» [Duran, 1999, p. 65]. Ces tensions entre les problèmes et les demandes qui émanent de la société urbaine d'une part et les logiques de conception de l'urbain contemporain d'autre part deviennent un enjeu particulièrement actuel quand il s'agit de considérer l'évolution d'un cadre urbain de plus en plus diversifié quant aux types d'acteur et aux types d'action qui s'y confrontent.

Le terme de «métropolisation» fait référence à cette évolution complexe et enchevêtrée et tente de fournir un cadre conceptuel qui permet de mettre en relation les différentes dimensions de l'urbain afin d'esquisser des modèles d'explication susceptibles d'exprimer en termes simples (et non simplistes) un phénomène hautement complexe. Selon Michel Bassand, le phénomène de métropolisation trouve ses origines récentes dans le changement des sociétés au niveau global: celui de la «mondialisation». Pour cet auteur, il s'agit d'un contexte qui met en interaction une multitude de dimensions et de champs d'action. En d'autres termes, les enjeux mondiaux ne sont plus seulement économiques, mais aussi politiques, sociaux, culturels et techniques. Par ailleurs, Michel Bassand [1997] présente quelques critères de métropolisation: selon lui, en premier lieu, la transformation constante de la métropole, c'est-à-dire que la métropole est caractérisée par un processus, celui de la métropolisation; ensuite, les métropoles sont des systèmes dominés par des systèmes plus globaux qui dominent les processus d'urbanisation. Le processus de métropolisation se distingue par trois aspects: l'étalement suburbain et périurbain, la croissance des agglomérations de près d'un million d'habitants ou plus et la construction d'une armature mondiale. Finalement, la métropolisation étend son influence au-delà du tissu urbain et social propre à la métropole et affecte aussi les régions qui dépendent de celle-ci.

Le terme d'«espace public» est devenu lui aussi une notion-clé dans le débat sur l'urbain. Par ailleurs, il s'agit d'une notion qui se trouve employée dans plusieurs disciplines (en philosophie, en sciences sociales et politiques, en urbanisme, etc.) avec une signification chaque fois différente. En philosophie, par exemple, le concept d'espace public fait référence à un espace métaphysique qui trouve ses origines dans la ville de l'époque des Lumières. Ce type d'espace public permet aux citoyens de construire une sorte d'*opinion publique citoyenne* qui se distingue de l'opinion publique de l'Etat (Habermas). Il s'agit d'un espace d'émergence de raison (Kant) et de bon sens à travers les différentes formes de communication de citoyens dans la rue, dans les salons ou encore dans les cafés (Sennett). En sciences sociales et politiques, les espaces publics constituent un phénomène sociologique de rencontre, d'échange entre les différents acteurs urbains. Ce concept d'espace public prend en compte les manières de vivre ensemble en milieu urbain (Korosec-Serfaty) et ainsi la mise en scène «du public» (Joseph). Ce type d'espace public constitue le miroir des comportements des citoyens contemporains en matière de sociabilité. En sciences techniques (architecture, génie urbain, urbanisme), les espaces publics constituent des enjeux d'aménagement urbain, des «creux» et des «vides» du tissu urbain construit. Et ceci

dans une «relation de causalité entre ordre spatial et ordre social» [Toussaint & Zimmermann, 2001]. Ici la notion d'espace public prend une forme matérielle et mesurable qui est caractérisée par des rapports directs entre les types d'usager, les formes de l'espace et les catégories d'objets aménagés dans cet espace. Ces rapports ont à voir avec l'utilité de ces espaces publics urbains sur les plans fonctionnel, esthétique et social.

UN FIL ROUGE ÉMERGENT: CONCERTER, GOUVERNER ET CONCEVOIR

L'espace public, relativement aux questions d'action publique et de métropolisation, renvoie pour finir à trois enjeux – *concerter, gouverner et concevoir* – qui constituent les trois parties de cet ouvrage. Les titres de ces trois parties fournissent, en toile de fond, les fils rouges thématiques qui émanent des discussions autour des interrelations entre les thématiques d'«action publique», de «métropolisation» et d'«espaces publics». Il s'agit en effet de trois pratiques importantes dans le champ de l'urbain qui préoccupent à la fois chercheurs et praticiens.

Concerter tout d'abord. Il s'agit, depuis les années 1960, d'une pratique récurrente qui a pour but de faire communiquer les différents types d'acteurs concernés (ou non) par les projets d'aménagement urbain. Cette pratique de concertation, qui a connu des périodes de plus ou moins grande importance, est redevenue un enjeu important dans une société urbaine qui revendique une plus grande transparence des processus d'action publique. De plus, les flux d'information et de communication entre ceux qui décident, ceux qui produisent et ceux qui utilisent les produits de métropolisation sont devenus un enjeu incontournable dans la fabrication de la métropole.

Cependant cette pratique de concertation n'est pas chose facile à mettre en œuvre. Plusieurs questions s'imposent. Quel est l'objectif final de cette forme de communication? Informer les acteurs concernés? Créer un cadre d'espaces publics d'énonciation pour les acteurs concernés? Les faire participer aux processus de décision? Qui sont les acteurs appelés à «être concertés»? Ces questions générales constituent l'axe fédérateur des interventions de la première partie de cet ouvrage.

Gouverner ensuite. Depuis le début des années 1990, les experts constatent un changement de paradigme important par rapport aux modes de gouverner l'urbain: «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine» [Le Galès, 1995]. En France, l'enjeu est de repenser l'action de gouverner l'urbain dans un cadre politique métropolitain transformé: le retrait de l'Etat d'une partie de ses engagements au niveau local, la montée en puissance des partenariats privé-public, l'importance des outils de coordination et de contrôle, etc.

Une nouvelle façon de gouverner l'urbain s'impose-t-elle? Est-ce que les référents théoriques actuels (la gouvernance, la métropolisation, les espaces publics, par exemple) constituent toujours des concepts pertinents par rapport à la réalité urbaine? Quels sont les outils nécessaires dont on doit se doter pour gouverner une réalité urbaine qui se caractérise par des contextes sectoriels et des territoires de plus en plus fragmentés? Est-ce que les processus actuellement mis en œuvre dans le cadre de l'ac-

démocratiques des citoyens contemporains? Ces types de questions seront traités dans le cadre de la deuxième partie de l'ouvrage.

Concevoir enfin. Les changements de la réalité urbaine, quant aux manières de concerter et de gouverner que nous avons évoquées précédemment, influencent aussi les manières de penser et de réaliser les espaces urbains. En France, le terme de «projet urbain» [Toussaint & Zimmermann, 1998; Mangin & Panerai, 1999] entre autres) est synonyme d'une nouvelle approche de conception de l'urbain. Cette approche se caractérise en général par deux objectifs particuliers: le premier objectif peut être qualifié d'objectif politique. Il s'agit de redéfinir les statuts des types d'acteur du projet (élus, techniciens, experts, associations et habitants) et de mieux articuler leurs interactions dans les différentes phases d'élaboration et de réalisation des projets urbains. Cet objectif vise une meilleure acceptation des projets par la majorité des acteurs et une meilleure adéquation du projet aux pratiques des usagers contemporains de l'urbain. Le second objectif peut être considéré comme un objectif procédural. Il s'agit de prendre en compte à la fois les interactions dans le cadre des jeux d'acteurs et la complexité des enjeux techniques, économiques, sociaux et politiques.

Partant de là, un certain nombre de questions peut être soulevé: comment les nouvelles logiques de partenariat privé-public affectent-elles les processus de planification et de réalisation des projets d'aménagement urbain? Comment les processus de concertation influencent-ils le projet urbain dans sa qualité technique, esthétique et sociale? Quelles sont les échelles territoriales pertinentes du projet urbain? Quelles sont les compétences en matière d'aménagement urbain entre le niveau local et le niveau régional? Quelles sont les articulations entre les territoires des collectivités locales et des collectivités territoriales? Les interventions rassemblées dans la troisième partie de cet ouvrage traiteront ces questions sur les nouveaux modes de concevoir.

La problématique de cet ouvrage est vaste et les pistes de réflexion diverses, certes. Mais l'objectif de confrontation d'auteurs et de thèmes différents justifie cette large mise en contexte. Comme nous l'avons évoqué au début de cette introduction générale, il s'agit de mener un débat sur les interrelations entre les différents enjeux politiques, économiques et sociaux; et ceci à l'aide d'un terrain d'étude très riche, celui des espaces publics urbains dans le cadre des processus de métropolisation.

En conclusion, dans la dernière partie de ce recueil, nous esquisserons quelques pistes de réflexion en guise de synthèse. Nous sommes toutefois conscients de la difficulté et du risque de résumer un tel débat hétérogène et riche. Par conséquent, l'objectif de cette synthèse est double. Il s'agit tout d'abord de mettre en exergue les traits des interrelations qui sont apparus au cours des interventions des différents auteurs. Ensuite, nous avons tenté de soulever de nouvelles questions émergeant des interrelations relevées. Ces questions ont pour objectif de dégager de nouvelles pistes de réflexion et de nouvelles hypothèses qui, dans le meilleur des cas, permettront d'apporter à ce débat interdisciplinaire sur le phénomène de l'urbain de nouvelles perspectives.



PREMIÈRE PARTIE

CONCERTER – FAIRE
ÉMERGER ET CONFRONTER
LES SAVOIRS URBAINS
MULTIPLES

INTRODUCTION

"[...]. Le consensus est souvent le masque qui cache les rapports de domination et d'exclusion. On n'approfondira pas la démocratie en recherchant coute que coute. La politique est l'art de traiter les désaccords, les conflits, les oppositions, et pourquoi pas de les faire surgir, de les favoriser, de les multiplier, car c'est ainsi que des chemins inattendus s'ouvrent, que les possibles se multiplient."

Callon M, Lascoumes P. et Barthes Y. (2001), "Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique", Seuil, Paris, 261 p.

Depuis les années 1990, on assiste à un renouveau des dispositifs de démocratie locale en matière d'aménagement des espaces urbains. Cet intérêt renouvelé trouve ses origines dans les années 1960 et 1970, époque pendant laquelle les sociologues ont fortement influencé les réflexions dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement urbain. En France, les dernières évolutions législatives relatives à la décentralisation contribuent à donner une plus grande importance aux processus de «concertation», notamment l'entrée en vigueur de la loi de 1992 introduisant «la possibilité d'institutionnaliser, sous une forme strictement consultative cependant, la participation» (CURAPP / CRAPS, 1999, p. 8). Depuis, un grand nombre de réflexions théoriques et d'expériences pratiques ont été menées. Cependant, force est de constater que dans la plupart des cas, les dispositifs de concertation imaginés et réalisés se limitent à l'information et, dans le meilleur des cas, à l'*écoute* des citoyens. La difficulté semble être – dans le cadre du projet urbain – la manière dont on organise le débat public (orienté vers un consensus ou au contraire vers une confrontation) ainsi que les modalités de prise en compte du débat dans la formalisation du projet d'aménagement.

Face à l'évolution des dispositifs de concertation depuis les années 1960, un certain nombre de questions s'impose: quels sont les objectifs et les règles du jeu du dispositif de concertation et de quelle manière ces règles orientent-elles les résultats du débat public? Qui participe et avec quelle légitimité? Quel est le statut des énoncés (savoir ordinaire – savoir expert) et de quelle manière influencent-ils l'évolution du projet urbain? Partant de ces questions, une hypothèse générale semble légitime: les processus sociaux de la démocratie locale et les processus techniques du projet d'aménagement des espaces urbains sont très différents au regard des règles d'énonciation du savoir par rapport au territoire, aux temporalités des acteurs et du projet et aux cadres décisionnels. L'enjeu de la concertation – dans le sens propre du mot «concert» qui signifie accord – est de trouver un accord entre les logiques du débat public et les logiques du projet urbain.

Les trois articles de ce premier chapitre traitent ces questions, chacun avec une entrée en matière particulière. Rachel Linossier et Virginie Jaton abordent la question du rôle et du statut des acteurs – notamment celui du «récitant» – par rapport à la

signification et à l'orientation du projet urbain. Pour les auteures, le concept de projet urbain évoque surtout deux paramètres susceptibles d'influencer l'orientation du débat: l'approche par «les territoires» qui se caractérise par leurs enjeux, leurs faiblesses et leurs atouts, approche au sein de laquelle le témoin de ce savoir particulier serait le récitant. Partant de cette définition, les auteures tentent d'élaborer une typologie des acteurs du projet urbain et abordent ensuite l'approche des «temporalités» à la fois des acteurs et du projet. Elles discutent ainsi l'articulation de ces différents temps «concrets et représentés» et posent la question de la gestion du dissensu.

Pascal Amphoux insiste, quant à lui, sur l'hybridation des territoires, c'est-à-dire sur la disparition des frontières entre l'environnement naturel et l'environnement urbain. Selon lui, l'enjeu du projet urbain consiste à définir des «espaces morphologiquement distincts» et à les synchroniser. Pour ce faire, il propose trois enjeux méthodologiques: le «média», objet intermédiaire enclencheur d'effets de développement urbain; le «contexte» à partir duquel on doit formuler les règles du jeu et les orientations de l'évolution urbaine; la «logique ternaire» fondée sur la participation de trois mondes d'acteurs au projet urbain: le «Connu» – *celui qui mesure*, le «Vécu» – *celui qui ressent*, et le «Sensible» – *celui qui utilise le lieu*. A partir de ses réflexions méthodologiques, l'auteur élabore un modèle d'action sur le «devenir urbain» fondé sur une pensée paysagère prenant en compte le *temps*, l'*usage*, et le *sensible* (ce qui qualifie l'esprit du lieu).

Yves Chalas introduit le concept de la «pensée faible» pour désigner une action publique dépourvue de grandes visions, voire d'utopies, une pensée qui réserve au pragmatisme la même valeur qu'aux savoirs experts et à la théorie. En prenant l'exemple des politiques de l'aménagement urbain, l'auteur insiste sur l'importance de soumettre le savoir expert à un débat public pour obtenir un résultat d'aménagement pas forcément idéal mais mieux accepté par les habitants. La «pensée faible» est donc, selon l'auteur, une approche «éminemment politique» parce qu'elle cherche le dialogue et ne favorise pas de «maîtrise, de dirigisme, de prescription ou même d'arbitrage».

CHAPITRE I

LES RÉCITANTS DU PROJET URBAIN: TERRITOIRES ET TEMPORALITÉS

Rachel Linossier¹ & Virginie Jaton²

«Entre l'espace et le temps,
il n'est de médiation que celle de l'acte.³»

Le phénomène de métropolisation⁴ qui touche en Europe depuis plusieurs décennies un grand nombre d'agglomérations urbaines s'accompagne, dans le champ de l'action publique urbaine, de nouvelles façons de fabriquer et de transformer la ville. Ce nouveau mode de faire et d'organisation des métropoles s'appuie sur les espaces publics tout en cherchant à prendre plus en compte la complexité et les incertitudes relatives à l'urbain. Ce nouveau mode de faire la ville est généralement identifié sous le vocable de *projet urbain*.

Le mode de faire que tente de fédérer le vocable *projet urbain* relève d'une logique postmoderne de production de la ville, au sens où il se définit en opposition, voire en réaction, au productivisme et au fonctionnalisme afférent qui se sont imposés durant les années de croissance (les «Trente Glorieuses»). Pour les théoriciens⁵, le vocable *projet urbain* s'est constitué comme renouvellement des méthodes d'élaboration des aménagements urbains. Les promoteurs du *projet urbain* ne visaient pas en soi une nouvelle conception de la ville, mais la prise en compte de l'existant en pensant à sa gestion (*gestion de l'existant*). Ainsi, le projet urbain se présente comme une démarche issue de la pratique de l'urbanisme et non de sa conceptualisation, fruit d'un choix politique et culturel et non produit d'un modèle pseudo-scientifique légitimant des modes opérationnels singuliers.

Moment de transition entre la manière traditionnelle de penser l'urbanisme et une nouvelle approche qui se voudrait moins figée, plus ouverte aux transformations et aux débats, le projet urbain se situe dans une logique de *processus*, complexe, associant continuité et changement. Par là même, il reconnaît sa relativité, dans le *temps*

¹ Institut d'Urbanisme de Lyon, France.

² Université de Lausanne, Suisse.

³ F. Alquié, *Le désir d'éternité*, Presses Universitaires de France, 1943.

⁴ Sur cette question, on lira notamment: M. Bassand, V. Kaufmann, D. Joye (dir.), *Enjeux de la sociologie urbaine*, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2001.

⁵ Voir les chapitres rédigés par F. Tomas et J. Rey, in J.-Y. Toussaint et M. Zimmermann (dir.), *Projet urbain. Ménager les gens, aménager la ville*, Mardaga, Collection «Architecture + Recherches», 1998, pp. 15-47.

et dans l'*espace*. Approche dynamique, démarche de réflexion globale et collective sur la ville, il sollicite l'action du plus grand nombre, suppose la participation active de tous les acteurs urbains dans son élaboration, se caractérise par la globalité de ses finalités (logement, transport, espace public, équipement, économie, social, culture, etc.), ainsi que par la mobilisation simultanée de différents domaines de connaissance et de compétence. En d'autres termes, il en appelle à ce que nous pourrions observer comme «la croisée des chemins»: non pas l'application de dogmes, ni l'observance de recettes techniques avérées, mais au contraire la multiplication des points de vue, des interactions, le recours à la transdisciplinarité comme méthode (la confrontation de l'architecture, de l'économie, de la géographie, de l'histoire, de la sociologie, des sciences de l'ingénieur, de l'urbanisme, de l'opinion publique, etc.).

Ces différents enjeux que porte le projet urbain, ici schématiquement évoqués, ont fédéré *a posteriori* les réflexions de l'atelier auquel nous participons et dont nous avions pour mission de rapporter le débat. Cet atelier était lui-même marqué par la pluralité des appartenances disciplinaires et nationales: ainsi étaient présents des architectes, des ingénieurs, des urbanistes, des géographes de nationalité différente (Allemagne, Brésil, France, Hongrie, Suisse)⁶.

La question du *sens* dans le projet urbain – et dans l'action publique urbaine en général – a particulièrement retenu notre attention et orienté nos échanges. Non seulement la notion de projet urbain est en soi polysémique – «Si toute la littérature sur la question souligne l'importance prise par la notion, il s'avère que le succès du terme n'a d'égal que son ambiguïté»⁷ – mais elle est de surcroît porteuse d'une double interprétation du sens, en ce qu'elle soulève la question tant de la signification que de l'orientation (direction, «ce vers quoi on tend») conférées à l'action et au projet – l'«orientation» pouvant également se définir comme la «capacité de tout individu de se situer dans le temps et dans l'espace»⁸.

Par ailleurs, les références disciplinaires et les origines géographiques et culturelles diverses des membres de cet atelier ont mis en évidence le caractère polysémique de termes pourtant couramment utilisés, entraînant parfois des difficultés à s'accorder sur un sens unique, commun et partagé, pour certaines des notions abordées (action publique, métropolisation, etc.) tout en enrichissant et motivant le débat.

Au-delà des divergences, ces deux acceptations du sens du projet urbain – signification / orientation – ont constitué la trame de nos réflexions. Ainsi, après avoir interrogé le *territoire* en tant que support de l'action publique et de la production urbaine, et considérant la question de l'*articulation dans la durée* qu'impliquerait le concept de projet urbain, nous en sommes venus à questionner le rôle du temps dans cette démarche comme dans la construction de la ville.

⁶ Membres de l'atelier de travail de l'Université d'été: Orsolya Kovencz, ingénieur en environnement (Hongrie), Véronique Stein, géographe (Suisse), Martin Töllner, architecte - urbaniste (Allemagne), Marcelo Triguero de Aranjo, architecte (Brésil).

⁷ N. Arab, «La conception collective des opérations urbaines: quelles pratiques?», Conférence présentée au colloque «Questions de ville et de projets. Le projet urbain, discours et pratiques», Marne-la-Vallée 13-14 décembre 2001.

⁸ *Le Nouveau Petit Robert*, Dictionnaires Le Robert, 1994, p. 1548.

1.1 PROJET URBAIN ET TERRITOIRE

Avec l'avènement de la démarche du projet urbain, le territoire devient le point d'ancre conceptuel et la référence de tout aménagement, la justification socio-économique et le support physico-spatial des projets urbains. Il est la source et l'aboutissement de toute action publique localisée, et, de ce fait, constitue le véritable vecteur du sens des projets urbains qui s'y inscrivent.

Ceci nous renvoie à ce que certains théoriciens du projet urbain nomment le «génie du lieu»⁹, c'est-à-dire l'esprit des lieux, ce qui se dégage du site: la solution comme la définition du problème à résoudre sont intimement liées au territoire concerné par le projet et s'appuient, par là même, sur les caractéristiques géographiques, urbanistiques, sociales, économiques et patrimoniales de ce territoire. Il n'y a pas de solution préconçue, mais plutôt une réponse localisée à un «diagnostic» précis des potentialités et faiblesses du territoire.

1.1.1 La notion de «récitant»

Les notions d'*identité locale* et d'*appartenance territoriale* sont convoquées dans la définition de l'action publique territorialisée. On les retrouve en effet au fondement de toute démarche de projet urbain, qu'il s'agisse de la restructuration d'un quartier ou de l'élaboration d'un projet de ville, d'agglomération, voire de métropole. Les contenus social, historique, économique, culturel, urbanistique, etc. du territoire concerné servent de fondement à l'action. Le référent territorial permettrait ainsi d'agréger tous les aspects du territoire sur lequel doit se déployer le projet. Pour réunir toutes les informations nécessaires à l'analyse d'un territoire de projet, les acteurs de projet font appel non seulement à l'ensemble des données qualitatives et quantitatives disponibles, mais aussi, et de plus en plus, à la capacité de «récitation» des enjeux, des faiblesses et des atouts du territoire que détient chacun des acteurs présent sur cet espace; ces acteurs pouvant dès lors être considérés comme «récitants»¹⁰ potentiels du territoire et du projet urbain (chap. 9).

Toutefois, le projet urbain se caractérise également par sa multiterritorialité référentielle et surtout par la globalité de sa portée. Selon son échelle, le projet urbain peut ainsi concerner le quartier, la commune, l'agglomération, l'aire métropolitaine, voire le pays ou encore le monde. En général, plusieurs niveaux scalaires sont mobilisés ou invoqués de façon simultanée. Les référents territoriaux se superposent dans un même projet, et le multipartenariat dans l'action s'impose: des acteurs *extraterritoriaux*, «étrangers» au territoire, participent également, par leurs intérêts (économiques, politiques, etc.) mêmes, à la récitation du projet.

⁹ Cette expression est loin d'être spécifique aux questions d'aménagement urbain, et s'utilise également dans d'autres domaines; notamment en littérature, pour désigner le souci de certains auteurs de garder une spécificité et des particularismes régionaux et culturels.

¹⁰ La notion de «récitant» du projet urbain nous a été proposée par Pascal Amphoux lors de nos séances de réflexion.

1.1.2 Les différents statuts du «récitant»

Dès lors, on peut s'interroger sur ce qui fonde la *légitimité des différents acteurs à intervenir dans le projet*. Quels critères, formels et informels, de légitimation considérer? Est-ce uniquement l'appartenance au territoire ou l'implication politique, économique, technique – plus ou moins directe – dans l'opération qui justifie l'intervention dans la définition et/ou la réalisation d'un projet urbain? Les compétences traditionnellement mobilisées dans les projets d'aménagement sont aujourd'hui complétées ou concurrencées par l'émergence de nouvelles compétences, souvent fortement liées à l'appartenance au territoire d'intervention. Les compétences reconnues à certains acteurs (professionnels de l'urbanisme, diplômés des écoles d'architecture et de l'université, etc.) restent légitimes et leurs interventions dans les projets urbains ne dépendent pas de leur appartenance au territoire – leurs interventions dans le territoire sont légitimes du point de vue de la légalité des titres par lesquels ils exercent leurs compétences et cela sur n'importe lequel des territoires urbains soumis à aménagement. Les délégations de pouvoir restent également valables: ainsi en est-il des élus dont l'existence est fortement liée au territoire – l'éligibilité relevant d'une circonscription territoriale. Mais ces différentes compétences se voient aujourd'hui confrontées à l'émergence de nouveaux acteurs: des acteurs qui enracinent leur légitimité dans leur capacité à énoncer les enjeux du territoire investi par le projet d'aménagement. Ces acteurs sont les «récitants» qui doivent leur compétence à leur localisation, leur ancrage dans le territoire.

Entrepreneur local, commerçant, associations et institutions ou, plus simplement, «l'habitant»: autant d'acteurs directement mobilisés par le projet, et dont la compétence propre repose essentiellement sur la *connaissance intime, quotidienne et vécue du lieu* qu'ils détiennent et qu'ils peuvent exprimer, mettre en mots, partager avec les autres acteurs du projet, notamment lors des phases de «diagnostic» et de définition des orientations stratégiques. En face des autres récitants potentiels du projet – élus, professionnels, experts qui présentent un point de vue (du moins représentent celui de la structure qu'ils personnifient) sur le projet urbain et sur le territoire –, les acteurs territorialisés, rassemblés au sein de la société civile locale, constituent des récitants essentiels pour le projet urbain – comme une mémoire des instants éphémères, des situations passagères d'un espace.

Ainsi, si l'on envisage le territoire comme base et fondement du projet, comment définir alors les *limites territoriales de la légitimité des récitants*? Pour mobiliser les récitants potentiels d'un projet, doit-on s'en tenir aux territoires institutionnels existants, ou au contraire considérer les territoires vécus aux contours subjectifs et mouvants? De plus, des doutes persistent en ce qui concerne les différentes échelles de projet: quels acteurs doivent être mobilisés, pour quelles échelles de projet? Doit-on tenir compte de l'échelle de rayonnement visée par le projet pour définir les récitants? Ces questions renvoient au débat actuel sur la subsidiarité dans l'action publique et rappellent la quête un peu mystique de l'échelle territoriale idéale pour l'aménagement et l'action publique.

En bref, dès lors qu'il en a la légitimité et la compétence, chaque acteur peut intervenir dans un projet urbain, en être un récitant. La connaissance du territoire apparaît

de ce fait comme le point de départ de l'action, chacun des acteurs impliqués récitant, argumentant le projet selon sa propre logique d'action. L'ensemble des différentes opinions constitue le «matériau du projet»: les différentes perceptions, représentations, usages et compréhensions du territoire contribuent, par le biais du récit, à construire collectivement le sens du projet urbain.

1.1.3 Les limites de la récitation collective

Pourtant, la réalité est souvent bien différente, marquée par l'inégalité entre les différents types d'acteurs face à l'exercice de la récitation, de l'énonciation du projet. Monique Zimmermann et Jean-Yves Toussaint¹¹ distinguent ainsi, dans le chapitre 9 de cet ouvrage, les *destinateurs* du projet (ou «énonciateurs d'espace»), ceux qui énoncent et conçoivent l'aménagement (ingénieurs, techniciens, aménageurs, paysagistes, architectes, économistes, etc.) et les *destinataires*, auxquels s'adresse l'aménagement et qui sont amenés à le «pratiquer». Seuls les premiers participent activement au processus de récitation: ils énoncent le territoire et le projet pour les autres. Ainsi peut-on distinguer, dans l'ensemble des acteurs mobilisés par le projet, ceux qui sont mobilisés *dans le projet*¹².

La mobilisation des destinataires dans le projet est en fait très indirecte: les élus, qui les représentent au sein de la collectivité, les remplacent dans ce rôle de destinataire, n'assumant plus du coup le rôle de portage politique qui leur est normalement dévolu. Les politiques sont ainsi eux-mêmes remplacés par les économistes-financiers, lesquels, rassemblés au sein d'une technosstructure (ou collectif d'énonciation¹³), énoncent et portent le projet dans une logique productive rationnelle qui étouffe souvent les intérêts des destinataires.

Cette situation est particulièrement bien illustrée par de grands projets urbains emblématiques (Euroméditerranée à Marseille, Lyon Confluence et la Cité Internationale à Lyon, Euralille à Lille¹⁴) qui manquent de souplesse dans leur conception. L'ampleur des investissements stratégiques nécessaires impose de fait la monopolisation de ces projets par les pouvoirs politiques et techniques locaux, voire nationaux, notamment par le biais de sociétés d'économie mixte ou d'établissements publics d'aménagement créés à cet effet. L'appellation «projet urbain» demeure, mais ne correspond plus aux caractéristiques démocratiques et libérales liées à la notion: l'économie occupe une place prépondérante par rapport à la dimension sociale que la notion même de projet urbain se devrait d'impliquer.

¹¹ J.-Y. Toussaint et M. Zimmermann, in J.-Y. Toussaint et M. Zimmermann (dir.), *op. cit.*, pp. 141-150.

¹² *Ibid.*, p. 145.

¹³ J.-Y. Toussaint, 1996.

¹⁴ Pour une présentation succincte du projet, P. Ingallina, *Le projet urbain*, Presses Universitaires de France, Collection «Que Sais-je?», n° 3585, 2001, pp. 42-57.

De manière certes théorique, et en sachant que la contingence propre à chaque projet conditionne le respect d'un schéma de répartition «idéal», il est toutefois possible d'attribuer des rôles pour chacun des acteurs impliqués. Ainsi, la figuration du projet urbain serait:

- auteur: responsable politique – élu,
- énonciateur du projet: technicien – ingénieur – aménageur – financeur,
- metteur en scène: chef de projet – urbaniste,
- récitant du territoire: «habitant-citoyen-usager» – associations, institutions, représentant de la sphère économique locale – ensemble des autres acteurs mentionnés.

1.1.4 L'organisation de la récitation du projet

Une fois identifié l'ensemble des récitants d'un projet urbain, une fois abordées les questions du territoire et des limites, la difficulté demeure notamment au niveau de la détermination du mode d'organisation (idéal) de la récitation des acteurs. Doit-elle se faire selon le mode de la coopération, du partenariat, de la coproduction, de la contractualisation? Qu'en est-il de la concertation/participation de tous les récitants potentiels du projet, y compris ceux issus de la société civile et qui ne figurent que très rarement dans les systèmes d'acteurs officiels des divers projets urbains? La question de la *concertation* et de la *participation* au projet a été centrale dans nos débats. Nous avons ainsi tenté d'établir une classification des différents niveaux, des différentes strates (ou encore étapes)¹⁵, en établissant une sorte de hiérarchie ascendante des formes d'implication. Ainsi, schématiquement, la concertation engloberait:

- information/communication,
- formation,
- participation (active),
- collaboration/coopération,
- négociation,
- prise de décision.

Il s'agit de définir ce que ces différents termes recouvrent précisément (et déjà, sont-ils à désigner sous le terme générique de «concertation» ou, comme certains membres de l'atelier le considèrent, comme relevant de la «participation»?), de savoir lequel de ces «niveaux» garantit le mieux la qualité et la réussite du projet, etc. Autant de questions et de débats.

Sans remettre en question la pertinence de ces interrogations dans notre réflexion, ce qui a d'abord retenu notre attention relève d'une autre approche. Il semblerait en effet que la véritable distinction soit plutôt à opérer entre *la concertation de la population sur un projet déjà défini*, écrit, dont la récitation est en quelque sorte achevée,

et *la participation de la population à la définition même du projet*, c'est-à-dire à la récitation proprement dite du projet, sorte de double formulation du problème à résoudre et des enjeux de l'action collective projetée. Dans ce dernier cas, il s'agirait d'une *coproduction* des solutions – ce qui est très éloigné du modèle français de la concertation, où le projet est bien souvent déjà défini lors de la consultation des populations potentiellement récitanteres. *A contrario*, le *projet*, notamment sous la forme *projet urbain*, peut consister sinon en une coproduction au moins en une *élaboration collective*. Autrement dit, le *projet urbain* permettrait de passer du stade de la production à celui de la conception collective. De cette manière le *projet urbain* bouleverse les enjeux de l'action.

Le territoire est constitué comme point d'ancre et référentiel du *projet urbain*, cadre à partir duquel chaque acteur tire une certaine légitimité à intervenir dans le projet, en tant que récitant d'un point de vue particulier (vision, visée) à partager avec les autres acteurs mobilisés. Dans ces différents modes d'organisation de la récitation, qu'en est-il du rapport au *temps, concret et représenté*? Au-delà des rôles, d'une répartition entre différents acteurs, «qui» intervient, à «quel» moment, dans «quel» ordre? Quelles sont les influences sur l'action conduite? Qu'en est-il de l'articulation du *projet urbain* et de ses récitants selon les temporalités de l'action? Si l'action publique est généralement concernée par la question de l'espace, ne construit-elle pas également des *temps* et des *temporalités*? Autant de questions qui nous amènent à considérer le *projet urbain* et ses récitants à la lumière de la dimension temporelle de l'action publique urbaine.

1.2 PROJET URBAIN ET TEMPORALITÉS: VERS LA FIN DES CERTITUDES?

La nécessité d'introduire la dimension évolutive de l'aménagement dans la formulation et la conception du *projet urbain* émerge ces dernières années, après des décennies d'urbanisme *définitif*. L'action publique urbaine intègre de plus en plus dans sa réflexion la réversibilité, la flexibilité, les possibilités de mutation ou d'adaptation, autrement dit une *pensée de la mutabilité* de l'espace urbain et architectural. La démarche du *projet urbain* remet donc en question la *finitude* de l'aménagement et de l'urbanisme, ce caractère rigide de l'action publique que l'on a souvent reproché aux aménageurs et urbanistes des «Trente Glorieuses». Le caractère irréversible de certains aménagements produits au cours de cette période – autoroutes déchirant le tissu urbain des centres de villes, programmes immobiliers de bureaux en surabondance mais inutilisables pour d'autres fonctions et usages – ont amené les décideurs à reconstruire leurs méthodes d'action en matière d'urbanisme et d'aménagement.

En France, la LOADDT¹⁶ de 1999 complète les dispositions de cadrage pour l'aménagement et le développement du territoire national édictées en 1995, en introduisant la notion de *durabilité*. La préservation des intérêts des générations futures constitue l'idée centrale de ce texte, qui décline, aux différents échelons territoriaux jugés

¹⁵ Ces hésitations de vocabulaire témoignent de la difficulté que nous avons rencontrée au cours de nos discussions, quant au choix de termes communs faisant sens pour tous les membres de l'atelier. Difficulté à laquelle se trouve d'ailleurs confronté quiconque est impliqué dans une interdisciplinarité qui nécessite de trouver un langage commun construit autour d'un système de référence spécifique.

¹⁶ Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite Loi Voynet.

pertinents, les nouvelles procédures d'une action publique de projet. Ainsi, à l'échelle des ensembles urbains, les projets métropolitains, d'agglomération ou de ville se doivent de prendre en compte les possibilités d'évolutions futures du territoire.

1.2.1 Une pensée forte pour un projet en devenir

La dimension temporelle semble être de mieux en mieux intégrée dans la conception et la définition des projets urbains, notamment par la généralisation de la *démarche stratégique*, non seulement dans la planification urbaine, mais également de plus en plus dans l'urbanisme opérationnel. Cette démarche permet d'exprimer le projet urbain en termes de *philosophie du devenir d'un territoire* et de procéder non pas à une planification ou à une conception rigide et figée d'une forme et d'une fonction, mais plutôt à une évaluation des opportunités et des impacts induits, laquelle permet de générer de l'action dans la durée¹⁷. «La planification serait supposée décrire un temps moyennement long. Affublée du qualificatif stratégique, elle gagnerait en adaptabilité, ce qui lui garantirait de se survivre en autorisant sa réactivité»¹⁸. De même parle-t-on de projet stratégique, souple et durable dans le temps, extensible à différentes échelles. «Le "stratégique" [étant] porteur de globalité dans l'action publique locale tout autant que le spatialisé», celui de «projet» permettant d'intégrer l'idée de flexibilité dans la programmation¹⁹.

Avec la prise en compte d'une approche plus dynamique, de l'idée de processus, de transformation continue, de changement de sens, d'une ville qui «mue, aussi bien dans sa forme que dans ses fonctions et ses usages»²⁰, l'attitude devient pour le moins critique face aux projets finis, définitivement figés. «Le projet urbain ne doit pas se penser comme un aboutissement. Il s'agit plutôt d'une démarche, d'un processus en devenir»²¹. Le projet idéal serait-il celui qui ne se réalise jamais complètement?

L'introduction d'une certaine flexibilité, de possibilités d'adaptation – aux évolutions de la ville, aux aléas des situations, à la diversité de la demande sociale – qui accompagne la démarche stratégique ne signifie pas pour autant l'absence ni la dissolution d'un portage politique solide et durable. L'existence d'un portage politique fort et relativement stable dans le temps constituerait même une des conditions *sine qua non* de la réussite d'une telle démarche, qui allie paradoxalement évolutivité et maintien de l'orientation initiale.

Yves Chalas considère, dans le chapitre 3, la nouvelle démarche de l'urbanisme comme relevant de la pensée faible, entendue comme «contraire d'une pensée simple, d'une pensée pétitive de certitudes et orientée vers des perspectives d'avenir clairement tracées»; en d'autres termes, une pensée «devenue plus incertaine, plus complexe.

¹⁷ A. Masboungi (coord.), *Fabriquer la ville. Outils et méthodes: les aménageurs proposent*, Documentation française, DGUHC, Club Ville/Aménagement, 2001.

¹⁸ G. Blanc, in J.-Y. Toussaint et M. Zimmermann (dir.), *op. cit.*, p. 103.

¹⁹ A. Motte, *Schéma directeur et projet d'agglomération*, Editions Juris Service, 1995.

²⁰ A. Masboungi, «Du bon usage de la chronotopie», in T. Paquot (dir.), *Le quotidien urbain. Essais sur les temps des villes*, Editions La Découverte/Institut des villes, 2001, p. 176.

²¹ F. Grether, «L'achèvement de la ville, c'est la mort de la ville», in A. Masboungi (coord.), *op. cit.*, p. 75.

moins systématique et par-là même moins polémique, moins constituée en doctrine²², et au-delà, non soutenue par un pouvoir politique fort. Nos réflexions nous ont au contraire conduits à constater la nécessité de la permanence d'un pouvoir politique, puissant voire reconnu, qui porte le projet. Autrement dit, la présence dans la durée d'une pensée forte et ce, pour permettre les évolutions/adaptations du projet, tout en maintenant l'orientation et l'esprit d'ensemble définis au départ.

1.2.2 L'articulation des échelles temporelles et des temporalités

Toutefois, la reconnaissance d'une telle nécessité pour mener à bien les projets urbains dans la durée ne résout guère le problème de l'articulation des logiques d'action différentes des récits du projet comme celle des temps concrets d'action, des rythmes des actes, des horizons d'attentes temporelles, des mesures et usages du temps propre à chaque acteur.

Les échelles de temps, les conceptions, représentations et expériences du temps des acteurs du projet urbain s'articulent entre le court, le moyen et le long terme – selon des modalités diverses et en fonction de données multiples (âge, parcours biographique, profession, priorités, etc.). Rapportées à l'activité des récits au sein du projet, ces dimensions imprègnent les actions qu'ils mènent, le type de décision prise (et inversement). Ainsi, par exemple, la référence temporelle de l'élu est conditionnée par la durée du mandat et les échéances électorales. En d'autres termes, une référence très rigide qui peut, notamment, soit le pousser à limiter la durée d'un projet, voire à précipiter son achèvement afin de bénéficier des retombées lors des prochaines élections ou pour acquérir la crédibilité de l'action, soit, au contraire, l'amener, lors de sa campagne électorale, à exprimer des projets qui tombent ensuite dans l'oubli jusqu'au prochain scrutin...

Les temps des partenaires du projet (politique, urbaniste, habitant, etc.) sont très différents, ce qui complexifie d'autant plus la lisibilité de la répartition des rôles, l'enchaînement des étapes du projet, etc. Ainsi, la mise en œuvre d'un projet urbain peut se trouver entravée par ce qui fait théoriquement sa richesse et sa force: le multipartariat. Particulièrement dans les grands projets urbains – comme Euroméditerranée, Euralille, Paris Rive Gauche ou l'Emscher Park dans la Ruhr –, l'ampleur du projet dans le temps, mais aussi l'importance des financements, peuvent en effet «dissoudre» la transparence démocratique du processus décisionnel et faire planer le risque d'une dérive vers une gestion technocratique dans laquelle seuls les responsables politiques ou économiques, soutenus par d'imposants services techniques, peuvent réellement exercer leur compétence de récitant du projet²³.

Dans le cas de l'Emscher Park toutefois, pour concentrer l'énergie déployée et éviter toute dérive du projet, l'existence de l'IBA²⁴ a été limitée à dix ans, bien que la

²² Y. Chalas, *L'invention de la ville*, Anthropos-Economica, Collection «Villes», 2000, p. 152.

²³ J.-Y. Toussaint et M. Zimmermann (dir.), *op. cit.*

²⁴ L'IBA est une exposition internationale d'architecture et de construction, mise en œuvre par une société de droit privé (IBA GmbH). Celle-ci a un statut extraterritorial et regroupe le land, les villes, les représentants du monde économique, les syndicats, les associations, les architectes, etc.

mutation territoriale engagée soit envisagée sur une cinquantaine d'années. Ainsi, durée et limitation de la durée peuvent se compléter au sein de l'action publique. En outre, les choix organisationnels opérés donnent une grande liberté aux récits potentiels du grand projet urbain (land, communes, fondations, etc.) grâce à la limitation du rôle de l'IBA à la promotion de l'opération: pas de conception ni de maîtrise d'ouvrage, mais un programme souple en forme de propositions, ouvert aux réactions des partenaires, monté pour cinq ans seulement.

En bref, il s'agit d'appréhender la relation et l'articulation entre différents temps (concrets et représentés), de «maîtriser» la complexité des échelles temporelles qui se croisent dans le projet: le court, le moyen, le long terme, et surtout d'assurer la cohérence entre ces différentes échelles au sein du projet, chacune d'entre elles étant porteuse d'une logique et d'enjeux propres.

1.2.3 Une trame pour guider le projet

La prise en compte des contraintes liées au temps, des temps et temporalités multiples, les exigences nouvelles de réversibilité et de souplesse dans l'action liées à la notion de projet urbain ainsi que la nécessité de maintenir les orientations stratégiques du projet malgré les imprévisibles évolutions de la conjoncture sociale, économique ou politique imposent aux concepteurs du projet urbain de limiter leur travail à la mise en place d'un cadre pour l'action future, d'une part, à la définition des lignes directrices pour l'aménagement du territoire concerné, d'autre part.

Dans ce contexte, l'*espace public* est au centre de la démarche de projet urbain. Fil conducteur de la reconstruction d'un discours qui constituerait une globalité de la ville, il acquiert avec l'avènement du projet urbain une dimension et un rôle de première importance. Les différents points de vue tendent à «converger vers la reconnaissance de l'espace public comme le lieu le plus démocratique et significatif de la ville, dont la valeur d'usage est considérée comme la principale valeur à identifier par une double lecture des usages, du passé et de l'avenir. La démarche collective du projet urbain part de cette attention particulière vis-à-vis de l'espace public qui est aussi un espace objet de négociation et d'échanges.²⁵»

En ouverture de nos séances de travail, Michel Bassand a insisté sur le caractère central de l'espace public dans la ville métropolitaine, dont, selon lui, il constituerait l'ossature, l'épine dorsale, le squelette. Or c'est effectivement ce statut qui est accordé à l'espace public avec la démarche du projet urbain: comme il permet toutes les évolutions et qu'il structure le territoire urbain en lui donnant un sens, c'est-à-dire une orientation pour les évolutions à venir, l'espace public est le seul élément qui soit dessiné et conçu dès le début du projet. En ne privilégiant dans le projet que la réalisation des éléments structurants comme l'espace public, les voiries et les espaces verts, les concepteurs s'affranchissent en quelque sorte des contraintes du temps et autorisent un phasage et une réalisation qui s'étalement dans la durée. La limitation de la conception du projet urbain à l'espace public, c'est-à-dire aux grandes lignes structurantes pour le territoire concerné, évite de surcroit d'enfermer le projet urbain dans des for-

mes et des fonctions urbaines prédéterminées et donne aux acteurs du territoire la capacité de répondre aux évolutions futures.

On retrouve ici la notion de *trame urbaine*: l'espace public constitue la base de la trame urbaine des métropoles et, partant, se trouve logiquement au cœur des stratégies de développement urbain de ces territoires. La logique d'aménagement actuelle se trouve ainsi inversée par rapport à celle des années 1960: le tissu bâti s'insère à partir des vides (ou espaces ouverts) qui forment la structure de la ville et qui sont définis au début du projet urbain, après des années où les espaces vides n'étaient conçus qu'*a posteriori*, comme absence de bâti, c'est-à-dire comme espace résiduel dénué de sens et de capacités structurantes pour le territoire urbain.

L'espace public représente le point de départ de nombreuses politiques urbaines depuis la fin des années 1980: l'écologie et l'environnement avec la constitution de «trames vertes» capables de consolider la structure de l'espace métropolitain ou de «ceintures vertes» en périphérie; le «Développement Social Urbain et la Politique de la Ville» en France qui s'appuient en grande partie sur la requalification des espaces publics pour améliorer la vie dans les quartiers difficiles; les politiques d'image et de cadre de vie, etc. Barcelone fait figure de pionnier de cette «nouvelle vague» urbanistique qui place l'espace public comme base structurelle du territoire métropolitain, suivie par d'autres métropoles comme Lyon.

1.2.4 La cohérence du projet dans le temps

Un projet urbain, de l'aménagement d'un quartier à l'élaboration d'un programme de planification stratégique à l'échelle d'une agglomération, est composé d'une succession plus ou moins logique d'étapes: le «diagnostic» territorial, la définition des enjeux, les études préalables, le choix des partenaires, l'énonciation du programme, la mise en œuvre de ce programme, etc. Ainsi aboutit-on, au niveau temporel, à une séparation des composantes du projet urbain: les temps de la création, de la négociation, des usages, etc., qui ne sont pas les mêmes et qui peuvent se succéder ou se chevaucher²⁶. Ce qui rappelle, une fois encore, que la requalification, le remodelage des espaces urbains s'effectuent à travers des négociations dont on ne peut saisir les conditions qu'à travers la notion de temps.

Chaque étape du projet urbain doit être en cohérence avec ce qui existe déjà sur le territoire, ainsi qu'avec les réalités des autres territoires voisins, ou d'échelle différente. La problématique de la *cohérence temporelle du projet urbain* concerne également le respect de l'héritage historique du territoire. Les traces du passé sont nombreuses, du patrimoine architectural et urbanistique aux coutumes et mémoires locales, en passant par les spécificités économiques et sociales du territoire. Il s'agit de garder «l'esprit des lieux», de permettre un développement harmonieux qui ne détruisse pas l'histoire du lieu, ni le muséifie.

Enfin, toutes ces étapes qui se succèdent (voire se chevauchent) dans un projet urbain doivent également être cohérentes entre elles. Comment assurer cette cohérence dans le temps? Qui doit assurer cette «mise en cohérence» permanente? C'est

²⁵ P. Ingallina, *op. cit.*, pp. 102-103.

²⁶ *Ibid.*, p. 119.

peut-être là un nouveau rôle pour l'aménageur qui assure la maîtrise d'ouvrage du projet, qui voit les modalités de son intervention se modifier avec la prise en compte de la vulnérabilité des projets urbains face au «temps qui passe», à la complexité accrue des usages de la ville, aux nouvelles synchronisations temporelles qui apparaissent, aux évolutions rapides de la conjoncture économique qui peuvent mettre en péril l'aboutissement des projets. C'est peut-être aussi une nouvelle conception du temps à imposer: non-opposition entre passé et futur, mais développement de trajectoires entre passé, présent et futur²⁷.

1.3 CONCLUSION – «FAIRE LA VILLE», C'EST AUSSI GÉRER DES DISSENSUS

A l'issue de ce parcours croisé s'efforçant d'esquisser les contours d'une saisie des dimensions territoriales et temporelles du projet urbain et de l'action publique urbaine, les questions du sens, de la polysémie, de la pluralité des représentations réapparaissent et pourraient être confrontées dans différents constats et parallèles entre des démarches.

La question de l'*interdisciplinarité* a eu de l'importance au sein de notre atelier et, de manière générale, dans le cadre de cette université d'été. Celle-ci réunissait en effet des chercheurs seniors et juniors aux références disciplinaires et aux appartenances culturelles diverses, aux représentations et définitions des temps et des mots parfois contradictoires, etc. Ce qui a obligé à s'organiser, à articuler les modalités d'intervention, à construire des références communes, tout en laissant un jeu, une place structurante aux positions de chacun, parfois aussi à transiger entre différentes opinions pour être en mesure de poursuivre le débat et aboutir, dans le temps imparti, à une synthèse des réflexions. En quelque sorte, nous pourrions dire que cette université d'été s'est constituée en un espace de confrontation de représentations, instituant par-là même un temps, une durée, des temps d'action, etc. Autant d'éléments qui autorisent un parallèle avec le projet d'aménagement urbain et qui rappellent les différents aspects abordés précédemment.

Pour reprendre une de nos discussions avec Pascal Amphoux, nous pouvons nous demander si la question tant évoquée de la recherche de «consensus», de «concordances», de «conciliations» – dans la démarche de projet urbain notamment – ne serait pas davantage à considérer comme une gestion des divergences, une «gestion du *dis-sensus*» entre les acteurs.

CHAPITRE 2

LE PROJET URBAIN, LA PENSÉE PAYSAGÈRE ET L'HYBRIDATION DES SAVOIRS

Pascal Amphoux¹

2.1 INTRODUCTION

Partant d'une réflexion théorique sur la notion d'hybridation et sur le rôle de la logique du tiers inclus dans la pratique du projet urbain, le texte qui suit énonce trois «leçons» que l'évolution récente de la pratique des paysagistes contemporains semble adresser aux urbanistes de demain. De la concertation, il ne sera nullement question en termes explicatifs, au sens où l'on ne donnera aucune recette! De la concertation, il sera pourtant toujours question au sens où seront énoncés plusieurs principes de «confrontation de savoirs urbains multiples». C'est ce que feront émerger successivement une *distinction sémantique* touchant de près le processus de métropolisation, une *révolution logique* pouvant constituer un modèle d'action publique et une *pensée paysagère*, dont l'évolution récente préfigure peut-être les modes de conception des territoires de demain et qui, en outre, pourrait constituer une métaphore heureuse de la difficile notion de «gouvernance»².

2.2 DISTINCTION SÉMANTIQUE – ESPACE INTERMÉDIAIRE ET LOGIQUE HYBRIDE

En premier lieu, je proposerai une distinction sémantique qui me paraît intéressante, car elle permet peut-être de clarifier certains enjeux et débats difficiles portant sur la ville et sur l'environnement, aussi bien du point de vue de la pratique de projet (et le succès récent de la notion de «projet urbain» en témoigne) que de celui de l'analyse des phénomènes contemporains d'urbanisation et, pourrait-on dire, d'«envi-

¹ Laboratoire Dynamiques Territoriales (LADYT), Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), Suisse et Centre de Recherche sur l'Espace Sonore et l'environnement urbain (CRESSON) Ecole d'Architecture de Grenoble (EAG), France.

² Ce texte repend et développe les arguments premiers du texte de référence transmis aux doctorants, «Projet urbain – Approche interdisciplinaire et hybridation des savoirs» (Université d'été transfrontalière 2001, «Action publique et métropolisation: le rôle des espaces publics», Morges, 10-14 sept. 2001) en les articulant avec le texte qui a servi de support à la communication orale, «Les jardins du devenir urbain» (*ibid.*).

²⁷ Voir la notion de «trajectoire» proposée par M. Roncayolo (2002).

ronnementalisation» – ce dont témoigne cette fois la prolifération de termes concurrents tels que le centre-péphérie, la métropole, la mégalopole ou la métapole de F. Ascher, la *città territorio*, la *città regione* ou la *città diffusa* de B. Secchi, la *global city* de Saskia Sassen ou la *Grossstadt Schweiz* de A. Corboz. La ville ne peut plus être opposée à la campagne. L'environnement naturel devient urbain et réciproquement. Et l'on ne sait comment penser et agir sur ces territoires nouveaux, que l'on définit toujours comme un *entre-deux*. Ma proposition consiste à distinguer clairement deux sens certes conjoints mais souvent confondus de cet «entre-deux».

2.2.1 Territoire intermédiaire

Le premier est un sens morphologique et géographique. Il priviliege la question de l'inscription de la ville dans l'espace existant et inversement, celle de la *localisation* des espaces dans l'extension urbaine. D'une manière ou d'une autre, ceux-ci sont situés entre deux villes, entre plusieurs quartiers ou du moins entre des zones bien différenciées – ce qui suppose au passage que soient reconnus et identifiés préalablement des *espaces morphologiquement distincts*: par exemple, la ville moderne et la ville ancienne, le centre et la périphérie, le village et la banlieue...

On notera que ce sens premier oriente déjà le travail d'éventuels concepteurs, en leur demandant de résoudre la question du lien, spatial et fonctionnel, que ces *territoires intermédiaires* sont susceptibles d'établir entre des entités existantes. Qualifiés d'«intermédiaires», ces territoires n'en sont pas moins, à proprement parler, innombrables: on les qualifie tant bien que mal de «désaliés», de «friches» ou de «no mans lands». Ils sont généralement marqués par une forte indétermination: leurs limites sont floues, leurs caractéristiques invisibles et leur devenir incertain. Leur situation habituellement résiduelle ne permet de les définir que par défaut, en creux et comme en négatif. Du même coup, ce qui implicitement est attendu du projet comme à un autre niveau de l'action publique, c'est qu'il retourne cette situation, qu'il redonne une forme à ce qui a perdu sa fonction ou qu'il impose une image forte à ce qui ne l'a pas encore trouvée.

2.2.2 Territoire hybride

Le second sens est un sens morphogénétique et historique. Il priviliege cette fois la question de l'inscription de la ville dans le temps et inversement, celle de la «*temporalisation*» des espaces dans la dynamique territoriale. C'est ce sens second, plus difficile à appréhender, que nous souhaiterions remettre en avant, parce qu'il nous semble induire un renouvellement des démarches de conception dans lesquelles la création architecturale ne peut plus être détachée de la complexité du projet urbain. Quel que soit le territoire intermédiaire sur lequel on intervient, la démarche de projet se doit alors d'articuler, de synchroniser ou d'enchevêtrer des époques, des rythmes de développement ou du moins des types de rapport à la ville bien différenciés – ce qui suppose cette fois que l'on identifie des *espaces morphogénétiquement distincts*: par exemple, le quartier immuable, le quartier en transformation et le quartier nouvellement créé; la ville «permanente», la ville «en mouvement» et la ville «émergente» (au sens littéral); l'espace connu, l'espace vécu et l'espace sensible.

On notera cette fois que le travail du concepteur n'est plus focalisé sur la revalorisation d'un territoire intermédiaire, au sens spatial du terme, mais sur la constitution de ce que nous appellerons des *territoires hybrides*, en un sens logique. Il ne s'agit plus seulement d'établir un lien entre deux espaces ou de remplir un vide, il s'agit de générer de la complexité, c'est-à-dire, rigoureusement, de penser l'*hybridation de niveaux logiques différents* qui interagissent dans le processus de formation de la ville. Schématiquement, nous proposons d'en distinguer trois: celui de la *fonctionnalité*, celui de la *socialité* et celui de la *sensibilité*. Ce que l'on peut alors explicitement attendre des projets – et ceci devient une forme de recommandation très concrète pour toute action publique cherchant à agir sur les processus de métropolisation, c'est qu'ils recomposent ces trois niveaux, qu'ils inventent des modalités d'articulation entre eux, qu'ils proposent des moyens inédits de faire évoluer simultanément la fonction, l'usage et la forme³.

2.3 RÉVOLUTION LOGIQUE – LE MEDIUM, LE CONTEXTE ET LE TIERS INCLUS

La distinction sémantique précédente entre le «territoire intermédiaire», entendu comme catégorie morphologique, et le «territoire hybride» entendu comme processus génératif, amène trois remarques, qui constituent de notre point de vue autant d'enjeux méthodologiques de projet si l'on se situe dans la perspective du concepteur que de principes de concertation ou de gouvernance si l'on se place dans celle du décideur.

2.3.1 De l'architecture urbaine à l'urbanisme architectural

Première remarque. De la thématique, déjà ancienne, de l'«architecture urbaine», on passe à la problématique, encore nouvelle, d'un «urbanisme architectural». Ce n'est plus l'architecture qui doit se conformer à un style de ville, c'est la ville ou plutôt «l'urbain» (pour reprendre une distinction classique jadis proposée par Françoise Choay) qui doit littéralement être architecturé. L'enjeu n'est plus de produire une image de la ville à travers une production architecturale qui serait typiquement urbaine («maisons de ville», ordre contigu, composition de façades et autres critères chers à la typomorphologie et à l'architecture des années 1970), il est de concevoir l'architecture comme un moyen de générer la ville ou l'environnement urbain – non seulement dans sa forme, mais aussi et avant tout dans son évolution et sa dynamique propre. Le bâtiment est moins conçu comme une œuvre en soi (pouvant faire l'objet d'une analyse stylistique) que comme un *medium* (un objet intermédiaire ou transitionnel comme dirait Winnicott), qui est potentiellement porteur de certains effets sur le développement de la ville, sur la mutation de ses fonctions ou sur la transformation de ses usages.

³ Précisons d'emblée que ces niveaux sont par principe incommensurables, ce qui signifie qu'il est impossible d'établir des moyennes ou des pondérations entre eux. Ils ne relèvent pas du même système de valeur et ne peuvent être hiérarchisés par ordre d'importance. Seul le contexte singulier dans lequel un projet sera développé pourra permettre de leur affecter des poids relatifs différenciés en fonction des effets recherchés.

Si j'implante tel bâtiment, il va attirer telle population, offrir tel service, induire tel comportement, si je prolonge la ligne du tram, je rends probables le développement de tel type de commerce, l'intérêt de tel opérateur, le mélange de telles catégories d'usagers. Si je m'implante de cette façon, la forme du vide va suggérer le recadrage de cette vue, réorienter l'axe des développements à venir, entraîner à terme la requalification de cet espace public...

2.3.2 Du modèle de conception déterministe au modèle contextualiste

Deuxième remarque. D'un modèle de conception déterministe, on passe à un modèle contextualiste (les physiciens diraient probabiliste). Loin de penser que l'on pourra imposer son œuvre, son plan ou son programme en appliquant des normes stylistiques ou urbanistiques arrêtées, on cherche avec plus de modestie à se donner des *règles du jeu* pour infléchir des tendances ou orienter l'évolution en cours. Et ces règles ne peuvent être énoncées que par rapport à un certain *contexte*, toujours local et circonstanciel⁴. Les effets escomptés sont probables, ils ne sont jamais assurés. Les règles du jeu, comme le mot l'indique, ne sont pas normatives mais régulatrices: elles ne cherchent pas à normaliser le produit, elles visent à réguler le processus⁵.

Ainsi, des règles de concertation que l'on peut établir entre différents acteurs, mais qui en aucun cas ne peuvent devenir normes et doivent toujours être adaptées à la situation particulière⁶.

Ainsi des principes de *conception négociée* qui peuvent être mis en place entre certains acteurs et concepteurs et qui, pour fonctionner, ne peuvent qu'être adaptés spécifiquement au contexte singulier de chaque projet, mais en aucun cas ne peuvent être systématisés.

Ainsi encore des modalités de «récitation» du lieu pour lesquelles nous plaidons, qui ne peuvent être les mêmes dans tous les quartiers et qui doivent savoir tenir compte de choses aussi diverses que le climat social, la diversité culturelle, les capacités d'expression de différents acteurs, le rôle des lobby associatifs.

4 Sans doute la notion de contexte n'est-elle pas absente du modèle déterministe, mais le contexte n'y joue qu'un rôle accessoire, purement spatial et morphologique (cf. les débats anciens sur le mimétisme ou l'intégration architecturale comme ceux plus récents autour de la déconstruction ou de la fragmentation). Dans le modèle suivant, le contexte joue par contre un rôle fondateur, mais son sens n'est plus seulement d'ordre environnemental (ce n'est plus le cadre physique dans lequel on inscrit le bâtiment), il est aussi temporel et pragmatique: il intègre par exemple les opportunités de réalisation et les jeux d'acteurs rendant plus ou moins probable telle ou telle orientation du projet urbain.

5 Sur la distinction entre la règle et la norme, voire notre contribution au Seminario di studio animé par P. Vigano et B. Secchi «Regole per la città», Laboratorio Brescia PRG, avril 1997.

6 [Comme, par exemple, la situation lyonnaise présentée dans le chapitre 9. Note du responsable scientifique de l'ouvrage].

2.3.3 De la logique duale aux logiques ternaires

Enfin, d'une logique implicitement duale, on passe à une logique explicitement ternaire. A l'opposition positiviste entre objectivité et subjectivité, vient se substituer la triade objet, sujet, trajet. A l'opposition vulgaire entre connaissance scientifique et appréhension poétique, se substitue l'interaction vive entre trois types de rapports au monde incommensurables, le Connu, le Vécu et le Sensible⁷. L'ingénieur ne peut plus du coup être opposé à l'artiste, entre eux vient s'immiscer la figure de l'usager. Le premier mesure, le deuxième ressent, mais le troisième utilise et pratique le lieu. De même entre l'élue et l'architecte, on attend ces jours-ci l'habitant, dont la vision est d'une troisième nature, indépendante et autonome par rapport à celle des deux autres, mais tout aussi légitime. Entre le pôle de la décision et celui de la conception, l'activité de «récitation» – mot que je préfère à la notion de «participation», récemment remise au goût du jour, dans la mesure où celle-ci me semble injustement rester inscrite sous le signe de la décision (pour des raisons à la fois politiques et imaginaires). Tiers exclu dans le premier cas, *tiers inclus* dans le second⁸.

Du côté de la conception architecturale, on connaît le poids de cette logique duale: les représentations qui tendent encore à opposer la forme à la fonction, l'intérieur à l'extérieur, «l'espace servant» à «l'espace servi»... excluent des problématiques tout argument tiers et tendent à stériliser les débats autour de la seule question du primat de l'un sur l'autre ou réciproquement. L'enjeu est aujourd'hui de passer à des logiques ternaires, dans lesquelles la forme même du projet ne prend consistance que par sa capacité à configurer trois niveaux de préoccupations hétérogènes: le niveau technique de la *fonctionnalité*, le niveau social de l'*usage* et le niveau sensible de la *perception*. Il y a derrière cette tripartition un instrument de conceptualisation théorique, méthodologique et pragmatique à la fois⁹.

Nous avons pu montrer ailleurs son efficacité à partir de travaux menés dans des domaines aussi différents que la formalisation conceptuelle, la définition programmatique et la méthode de projection¹⁰. Nous nous contenterons ici d'y accoler une

Triade que nous avons appelée dans de nombreux travaux le modèle CVS. Cf. par exemple: Pascal Amphoux, *L'identité sonore des villes européennes, guide méthodologique à l'usage des gestionnaires de la ville, des techniciens du son et des chercheurs en sciences sociales*, 2 tomes, CRESSON / IREC, rapport IREC n° 117, DA-EPFL, Lausanne, nov. 1993.

Dans des domaines parallèles, les représentations mécanistes de la perception ou de la communication qui reposaient sur des schémas dualistes (stimulus-réponse, émetteur-récepteur, input-output) cèdent la place aux modèles écologiques de la perception en mouvement ou aux modèles pragmatiques de la communication en actes (donnée, action, sensation).

Sans approfondir ici la question, on peut retenir, pour éviter des confusions, les trois points suivants: les trois niveaux logiques ne sont pas trois catégories: ils n'ont de sens que l'un par rapport à l'autre, ou plutôt que l'un par rapport aux deux autres; ce ne sont pas trois positions hiérarchiquement organisées: ils n'ont de position que relative et la hiérarchie est enchevêtrée – variable en fonction du contexte; ce ne sont pas trois activités successives mais conjointes, qui permettent de générer et de régénérer le mouvement sans lequel la notion de projet urbain ou environnemental perdrait toute spécificité.

10 Pour un développement montrant comment cette logique tripartite constitue dans nos travaux aussi bien un outil de redéfinition des cahiers des charges (à partir d'un exemple de projet urbain lancé sur le sec-

réflexion plus spécifique sur l'évolution du rapport entre le jardin et l'urbain, en tirant trois «leçons», logique ternaire oblige, que le renouveau de la «pensée paysagère» (je veux dire à la fois de la pratique des paysagistes et de la théorie des jardins) nous semble adresser aux méthodes de l'urbanisme de demain. Sans le dire, on y retrouvera le sens de chacun des arguments précédents. Le texte qui suit en reprend la trame.

2.4 PENSÉE PAYSAGÈRE – UN MODÈLE D'ACTION SUR LE DEVENIR URBAIN

Qu'est-ce qu'un jardin «urbain»? Entendue dans son sens morphologique, la question est naïve et profonde à la fois. Naïve parce que certaines images s'imposent à notre esprit avec la force et l'évidence du stéréotype: le square de quartier, le cœur d'îlot ou le grand parc public. Profonde parce qu'à la réflexion la notion échappe déjà aux catégories habituelles de la description morphologique: un jardin «urbain» peut être privé ou public, minuscule ou immense, ouvert ou fermé... De sorte qu'il apparaît vite illusoire de vouloir en donner une définition matérielle.

Qu'est-ce donc qu'un «jardin urbain»? La question se retourne et se déplace de l'urbain vers l'urbanité; c'est-à-dire: de ce qui caractérise l'urbain vers ce qui le produit. Ou encore: du jardin vers la pensée paysagère; c'est-à-dire: de la morphologie d'un territoire intermédiaire vers la morphogénèse d'un territoire hybride, au sens que nous avons donné plus haut à ces mots. La question n'est plus de savoir quels attributs urbains le jardin peut revêtir pour embellir la ville, mais quelle contribution à l'urbanité du lieu l'art du paysage peut apporter pour faire la ville. Sans doute la démarche paysagère a-t-elle le vent en poupe aujourd'hui, mais les raisons de cet engouement masquent une mutation plus profonde qui tient à ce déplacement, qui met en défaut les pratiques de l'urbanisme traditionnel et dont nous évoquerons brièvement trois caractéristiques.

2.4.1 Evolutivement durable

La première est celle du temps. A l'heure où la ville tend à s'emballer, à programmer son développement dans un temps comptable et strictement normalisé, à effacer toute référence à l'histoire ou à la géographie du lieu, la première leçon du jardinier est celle de la *prise en compte du temps*. Un jardin n'est pas, il devient. Il ne représente jamais un état mais, par nature, exprime un devenir.

De fait, le jardinier comme le paysagiste ne peuvent ignorer impunément qu'ils travaillent un milieu vivant. Le premier sait bien qu'il ne cultive son jardin que pour

teur de La Praillle-Bachet à Genève), un outil de déclinaison de concepts transversaux (l'exemple pris est celui de la densité) qu'un outil d'analyse critique et de légitimation de la méthode de projet (exemple de la *Città diffusa*), voir notre article «La logique du tiers à l'épreuve du projet urbain». In Alain Charre (éd.), *Les nouvelles conditions du projet urbain. Critique et méthodes*, Spremont (Belgique): Editions Mardaga, 2001, pp. 43-48. L'exigence d'équilibre entre la définition de trois types d'enjeux (fonctionnels, sociaux et sensibles) sert d'argument au premier exemple, la distinction conceptuelle entre Polarité, Mixité et Intensité au deuxième, celle entre Environnement, Milieu et Paysage au troisième.

le voir évoluer, le second qu'il ne conçoit le territoire que pour qu'il se transforme. Et leur tâche ne consiste donc pas à programmer un espace ou un équipement, mais à anticiper des effets probables, à mettre en relation des essences qui croissent à des rythmes différents, à synchroniser ou désynchroniser des interventions pour orienter la morphogénèse d'un site, sans jamais prétendre en maîtriser la forme. Le contrat naturel est beaucoup trop contraignant pour ne pas exiger du concepteur qu'il développe une connaissance intime des processus qui l'animent, un art de négocier avec la nature du sol, de l'exposition ou de la fréquentation, un art d'enchevêtrer des temps courts et des temps longs, un art enfin d'anticiper, de préparer et d'imaginer plus que de façonnier ou de trancher.

Il y a derrière ces manières de faire un véritable modèle pour penser l'urbanisme de demain. Redonner à celui-ci cette sensibilité au temps, à la négociation et à l'induction d'effets seulement probables apparaît comme un enjeu majeur. Lui redonner le sens du paradoxe de l'éphémère et du durable également. Les aménagistes ont tendance à opposer l'un à l'autre (le développement durable à l'objet éphémère), les arts du paysage nous rappellent l'absurdité et l'impossibilité d'une telle opposition.

2.4.2 Eminemment social

La deuxième caractéristique est celle du social. A l'heure où la ville tend à découper son sous-sol en un enchevêtrement de réseaux (interdisant souvent toute plantation en pleine terre), à fragmenter son territoire en espaces publics ou privés, et à renforcer le cloisonnement entre les compétences (techniques, politiques, savantes ou éthiques), la deuxième leçon de la pensée paysagère est celle de l'*usage induit*. Un jardin ne se contente pas d'être esthétiquement ou de vivre biologiquement, il se manifeste existentiellement. Et cette existence ne peut s'actualiser qu'à travers l'usage qui en est fait – à travers les soins qu'en lui prodigue sans doute, mais aussi à travers les pratiques, les rituels et tous les comportements sociaux, des plus individuels aux plus collectifs, que sans le dire il induit.

Ceci est vrai de tous les types de jardins «sociaux», jardins ouvriers, jardins familiaux, ou plantages, plus récemment institués. Mais il faut le comprendre de façon plus générale: un jardin public n'a paradoxalement d'existence publique que par les appropriations locales et temporaires qu'il autorise. A l'autre extrême, un jardin privé n'a d'existence urbaine que dans la mesure où il se donne à voir au passant ou hante l'imaginaire du citadin qui n'y a pas accès. Concevoir un jardin, c'est donc hybrider le public et le privé, l'individuel et le collectif, l'engagement et le détachement. C'est mobiliser ces catégories pour les faire passer de l'une à l'autre, c'est imaginer non pas un rapport social déterminé (une fonction de détente, de loisir, de sport ou autre), mais une sociabilité potentielle qui, dans et par le jardin, aura lieu ou n'aura pas lieu.

Il y a derrière ces principes, un deuxième ordre d'enjeux urbains. Méthodologiquement, il s'agit de croiser et mobiliser des compétences réputées séparées (celles de l'analyste, du projeteur et du réalisateur, ou encore, celles de l'anthropologue, de l'artiste et du gestionnaire). Pratiquement, il faut redonner le sens du lien et de la limite (spatiaux et sociaux à la fois), que l'urbanisme a tendance à séparer. Le paysagiste, lui, ne peut que relier et séparer à la fois: s'il révèle l'art végétal d'accentuer la

pente, de cadrer une vue ou de créer un passage, c'est en montrant simultanément celui de créer une lisière, de préserver l'intimité ou de faire écran.

2.4.3 Fondamentalement sensible

La troisième caractéristique enfin est celle du sensible. A l'heure où la ville tend à développer des stratégies d'image pour ses investisseurs, à promouvoir des politiques d'embellissement pour ses habitants, et à répandre la verdure comme une substance ubiquitaire prête à s'infiltrer partout dans une logique de substitution et de compensation des méfaits de l'urbanisme marchand, la troisième leçon du paysagisme contemporain est celle de la *réintroduction du sensible*. Penser un jardin, c'est avant tout penser les sens du jardin. Les cinq sens d'abord, mais aussi et surtout le sens qu'il prend ou qu'il donne au lieu qu'il habite. On sait bien qu'il n'y a pas de jardins sans lumières, sans bruissements ou sans odeurs – tout notre vécu est imprégné de cet imaginaire, et l'on connaît le goût récent des professionnels pour les jardins à thèmes, jardins de couleur, jardins sonores, jardins d'odeurs, jardins de simples ou jardins à toucher. Mais on sait aussi que ces déclinaisons thématiques, dans leur systématisme, ne sont pas toujours porteuses de sens et risquent de se réduire à une signification purement ludique ou marchande, si elles n'entrent pas en résonance, plus profondément, avec un caractère propre au lieu qu'elles intègrent. Faire un jardin, c'est travailler les effets sensoriels sans doute (sonores, visuels, tactiles, etc.), mais c'est plus subtilement générer des effets sensibles (de filtrage, d'enveloppement, d'épiphanie, d'ubiquité, etc.) et manifester de la sorte «l'esprit du lieu». C'est se préoccuper d'ouverture ou de fermeture, d'entrée ou de sortie, de rapport entre le proche et le lointain, faire sentir l'adéquation entre une forme végétale et une forme bâtie, c'est encore penser la dynamique d'une perception en mouvement et le développement séquentiel d'un cheminement.

Ces expressions, bannies du vocabulaire urbanistique fonctionnaliste, retrouvent droit de cité, dans et par le paysagisme. Et l'on identifie alors un troisième type d'enjeux pour l'urbanisme contemporain, qui a pris l'habitude de ne tenir compte que des nuisances de l'environnement. Mais la ville, comme le jardin, déploie ses perspectives, ses rumeurs ou ses odeurs et offre au citadin des qualités sensibles que nul ne pourra protéger à coups de lois ou de normes. Ce que le paysagisme, cette fois, apporte, c'est l'ouverture possible à une reconnaissance, une identification et une revalorisation de ces qualités fondamentalement urbaines.

2.4.4 Conclusion en forme de plaidoyer

Le jardinier travaille une matière vivante, réversible, émouvante. Mais celle-ci ne saurait être réduite à un matériau pour compenser la mort, l'irréversibilité et l'épuisante des villes contemporaines. Ne nous trompons pas de débat: le paysagisme n'est pas là pour réparer les méfaits de l'urbanisation galopante. Ce qu'en revanche les jardiniers aujourd'hui sont susceptibles d'apprendre aux urbanistes:

- c'est à voir la ville comme un organisme vivant et non comme un état existant
- à comprendre l'histoire du territoire comme une dynamique présente et non comme une représentation du passé,

- à inscrire leurs projets dans une évolution probable et non à les concevoir comme des réalisations immuables.

On avait cru que les jardins étaient dans la ville comme l'amour est dans le pré. Il nous faut enfin découvrir que ce sont les «phénomènes urbains» qui sont dans le «jardin planétaire», et que la ville à ce titre ne pourrait plus être pensée autrement que comme un «jardin» – c'est-à-dire comme un pur devenir qui, en présence comme en l'absence de matière végétale, est «évolutivement» durable, éminemment social et fondamentalement sensible.

2.5 CONCLUSION EN FORME D'HYPOTHÈSE

La logique du tiers inclus fonde la *pratique du projet urbain*. Celui-ci ne consiste plus à poser des objets statiques dans le territoire mais à générer une dynamique du territoire.

Du même coup, la logique d'hybridation serait susceptible de fonder une *éthique de l'action publique*. Celle-ci ne consisterait plus alors à s'opposer aux stratégies de l'action privée pour compenser les sévices d'une métropolisation affolante. Elle aurait pour seule tâche de faire circuler les représentations, les perceptions ou les actions en cours entre les trois niveaux logiques dégagés.

Entre l'élu, le concepteur et l'habitant, entre la décision, la conception et le récit, entre la définition d'enjeux fonctionnels, d'enjeux sociaux et d'enjeux sensibles, le projet comme le territoire, urbains, se mobilisent. Formulons le vœu que les travaux des uns et des autres sachent relever le défi d'une telle mobilisation.

LA PENSÉE FAIBLE COMME REFONDATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Yves Chalas¹

3.1 INTRODUCTION

Les chercheurs n'inventent pas de nouveaux concepts uniquement pour le plaisir ou pour rendre le monde plus obscur qu'il ne l'est déjà. Si les concepts changent, c'est parce que le monde change et qu'il faut bien s'efforcer de traduire ce changement. Les concepts (scientifiques) ne sont nullement l'exacte réplique d'un réel qui serait anhistorique ou transhistorique, c'est-à-dire figé dans une totalité achevée et close, non sujette à des transformations, des alternances d'ordre et de chaos, des bifurcations, des discontinuités, des ruptures événementielles, des bricolages, des inventions, etc. Les concepts sont plutôt des modèles d'intelligibilité provisoires d'un réel à jamais mouvant. La compréhension du monde, des autres mais aussi de soi-même appelle et rappelle à la nécessité d'une intelligibilité sans cesse renouvelée. Il n'y a pas de connaissance ou de reconnaissance définitive. C'est en ce sens qu'il faut sans doute comprendre l'avertissement de Max Weber selon lequel aucun concept ne saurait épuiser le réel².

3.2 LE CONCEPT DE LA PENSÉE FAIBLE

Le concept de pensée faible – que nous empruntons à Gianni Vattimo³, mais pour lui donner un contenu différent – peut servir à mieux appréhender les mutations qui affectent l'action publique. Le concept de pensée faible évoque d'emblée quelque aspect simon péjoratif ou négatif, du moins insuffisant ou vacant de l'action publique aujourd'hui. Et, de fait, le concept de pensée faible désigne bien une action publique qui apparaît désormais dans tous les domaines, en urbanisme, en politique, sur le plan social, dépourvue non seulement d'utopies, de grandes visions, de certitudes rassurantes, de théories exaltantes, mais également d'autorité, au sens où Gérard Mendel⁴,

¹ Institut d'Urbanisme de Grenoble.

² Weber M., *Essais sur la théorie de la science*, Plon, 1965.

³ Vattimo G., *La fin de la modernité*, Seuil, 1989.

⁴ Mendel G., *Une histoire d'autorité: permanences et variations*, La Découverte, 2002.

après les philosophes grecs de l'Antiquité, emploie cette notion, c'est-à-dire de commandements, de préceptes et de sens auxquels la société civile adhérerait de manière quasi spontanée sans que le pouvoir légitime de contraindre ou de réprimer s'exerce. À écouter les acteurs et les décideurs publics, mais aussi leurs conseillers et leurs experts, ou à les lire quand ils s'expriment dans la presse ou à travers des actes de colloques et de séminaires, ce qui frappe invariablement, c'est l'absence de grandes idées et d'ambition normative – de pensée forte – dans leurs analyses et leurs propositions.

Cela dit, ne s'en tenir qu'à cette acception de la pensée faible, c'est passer à côté de la richesse que recèle un tel concept, de sa capacité d'éclairage et d'élucidation liée précisément à son ambivalence. La pensée faible est par nature ou par finalité un oxymore. Elle appartient au registre des concepts dits paradoxaux. Focaliser son attention sur le seul terme «faible» et sur ce qu'il recouvre, c'est tronquer le concept et négliger l'aspect plus positif, plus actif, voire plus volontariste, que suggère la présence du terme «pensée» dans ce même concept.

L'utilisation, qui plus est première⁵, du terme «pensée» dans le concept de pensée faible indique que l'action publique ne souffre pas de se retrouver aujourd'hui sans grands modèles de références traditionnelles hérités du passé ou produits pour l'avenir par des intellectuels prophétiques. Affirmer le contraire, c'est non seulement ne pas voir que l'action publique affiche, revendique et cultive une culture de l'action qui entend se passer de lyrisme et de métaphysique, mais c'est également s'attacher au postulat rien moins que spéculatif, et dans tous les cas dépassé par le cours des événements, selon lequel, par essence, l'action publique ne peut être ce qu'elle est que grâce aux grands récits et à sa puissance prétendument naturelle à partir desquels seulement elle tirerait ses motivations et ses finalités.

Or ce qui se révèle à l'enquête et à l'analyse⁶, c'est que la pensée faible dans ou de l'action publique n'est pas une pensée défaillante ou une moindre pensée par rapport au type de pensée pétrie de transcendance et, par là même, de centralisme hiérarchique et de volonté de maîtrise qui prévalait hier. La pensée faible est d'abord une pensée autre. C'est une pensée neuve et innovante dans l'action publique. C'est dans et par la pensée faible que l'action se ressource désormais et trouve les bases nouvelles de sa refondation. La pensée faible est une stratégie pour l'action, mieux, la stratégie élaborée aujourd'hui par l'action animée du souci qui lui reste constant d'être efficace et responsable. Autrement dit, gérer, réguler, construire, faire avancer les projets, aboutir à des résultats, exigeant aujourd'hui le recours à la stratégie de la pensée faible.

S'il fallait d'un trait définir la pensée faible, il faudrait nécessairement la qualifier de pensée pratique. La pensée faible est une pensée pratique en ce qu'elle est une pensée qui ne subordonne plus, comme il était de règle dans un passé encore proche, la pratique à l'élaboration théorique préalable. La pensée faible opère une disjonction entre théorie et pratique dans le but explicite d'en finir avec la hiérarchie classique qui

⁵ Il ne s'agit pas de faible pensée, mais de pensée faible.

⁶ Chalas Y., Gaudin J. P. et Genestier Ph., *Intégrer au quartier, intégrer par le quartier*, rapport de recherche, PAC/Ministère de l'Équipement, mars 1998.

plaçait la pratique à la remorque de la théorie. La pensée faible est une pensée qui libère la pratique de la théorie qui donne à la pratique toutes les chances de se développer, d'exprimer ses potentialités spécifiques d'investigation, de prospective et de création.

«Impossible en théorie, parfait en pratique», c'est par ces mots de David Miliband⁷, chef de la cellule politique du premier ministre britannique Tony Blair, et que reprennent à leur compte sous des formulations proches de plus en plus d'acteurs quel que soit leur niveau de responsabilité, que se traduit l'action fondée sur la pensée faible. La pensée faible est une pensée qui accorde à la pratique la place de premier rang dans l'action elle-même. La pensée faible est une pensée qui compte sur la pratique, c'est-à-dire sur la confrontation au concret et non sur des plans, des prévisions ou même des scénarios préétablis, pour non seulement trouver des solutions, mais également comprendre et poser les problèmes. La pensée faible est une pensée pratique en ce qu'elle se laisse d'abord travailler par le réel avant que de travailler sur le réel.

3.3 UNE ACTION PUBLIQUE IMPOSÉE PAR LA PRATIQUE

À la logique du vrai et du rationnel définis par la théorie, les pouvoirs publics semblent désormais préférer pour fonder leur action la logique du vraisemblable et du raisonnable ou encore celle du probable issues de la pratique. Aristote est en quelque sorte de retour dans l'action publique, lui qui dans sa *Rhétorique* préconisait une philosophie de la «sagesse pratique» fondée précisément sur le vraisemblable, le raisonnable et le probable qu'il oppose au vrai et au rationnel de l'idéal platonicien⁸. Le vraisemblable, le raisonnable et probable ne visent pas la gloire. Ils n'ont pas la connotation de puissance et d'ambition du vrai et du rationnel. Ils ont besoin du réel pour exister, alors que le vrai et le rationnel peuvent s'en abstraire.

Pragmatisme, réalisme, appréhension du réel au cas par cas, c'est bien ainsi que se présente la pensée faible, mais elle ne se réduit pas à cela. La mise à distance des idées, qu'il faut comprendre comme la volonté consciente et croissante de la part des acteurs de ne plus analyser quelque situation que ce soit à travers le seul prisme des idées ou des abstractions idéologiques, se double d'une défiance vis-à-vis des experts et des expertises, c'est-à-dire des savants, des techniciens, des savoirs constitués et de la science elle-même. «Je me méfie des experts» déclare dans la presse le ministre français de l'Équipement et des Transports, Jean-Claude Gayssot⁹; dans le même esprit, l'adjoint à l'urbanisme d'une ville française moyenne, interrogé par nos soins¹⁰, affirme sans détour: «On a besoin d'un discours et d'un vocabulaire qu'on ne trouve pas dans la théorie»; enfin Louis Besson, secrétaire d'État au Logement, écrit:

⁷ Miliband D., «Ne pas caricaturer la troisième voie», *Le Monde* du 6 novembre 1999, p. 17.

⁸ Revault D'Allones M., *Le dépréfissement de la politique, généalogie d'un lieu commun*, Aubier, 1999.

⁹ *Le Monde* du 17 novembre 1999.

¹⁰ Chalas Y., Gaudin J. P. et Genestier Ph., *op. cit.*

«À la science infuse, il faut toujours préférer la science diffuse et il est bien ainsi des savoir-faire urbains.¹¹»

Pour les responsables de l'action publique – cela tient chez eux à la fois de la prise de conscience parfois tardive et du reniement d'une attitude qui hier leur convenait, l'expertise a trop tendance à travestir les résultats des investigations, par nature limitées, en énoncés dogmatiques, comme elle l'a maintes fois prouvé dans le passé, d'une part et, d'autre part, elle est aussi et plus que jamais, comme toute activité dans nos sociétés postmodernes ou surmodernes, traversée par l'incertitude et les controverses internes: les lourds dossiers du sang contaminé par le virus HIV et plus récemment de la vache folle en ont été les révélateurs spectaculaires et scandaleux. En outre, de plus en plus nombreux sont les dossiers soumis à l'action publique qui ne requièrent pas directement l'avis d'experts ou pour lesquels les logiques de la vérité scientifique ne peuvent s'appliquer: il en est ainsi du PACS, de la réduction du temps de travail, de l'étalement urbain ou de la mixité sociale qui relèvent de choix de vie et d'aspirations sociétales globales.

Ce qui ne signifie pas que les acteurs aient tourné le dos à l'expertise, mais qu'ils la soumettent désormais, comme toute autre donnée de quelque nature que ce soit, au débat public contradictoire. «Quelquefois, sur certains projets, on peut prendre une solution qui n'est pas la meilleure du point de vue économique, esthétique, ou même fonctionnel, mais qui sera mieux acceptée par les habitants et qui de ce fait devient la meilleure», nous explique, par exemple, un adjoint à l'urbanisme¹² dans une mairie. Ces propos ne sont guère exceptionnels ou isolés. Ils rejoignent ceux d'un autre élu, parlementaire, qui proclame ouvertement: «Les meilleures réformes sont celles que les citoyens arrivent à imposer par eux-mêmes.¹³»

Ce n'est plus l'expertise qui est prépondérante dans l'action publique, comme elle avait pu l'être par le passé alors même qu'elle ne s'avérait pas directement utile ou efficace sur certains dossiers, mais le débat public au sein duquel cette expertise ne devient qu'une composante parmi d'autres bien qu'elle puisse avoir une importance capitale en termes de rationalité scientifique ou technique. Autrement dit, aux yeux des acteurs publics, l'expertise est au mieux nécessaire aujourd'hui, mais elle n'est plus suffisante, y compris quand elle se met à la disposition exclusive et partisane d'intérêts strictement politiques.

L'action publique relativise l'expertise et, de ce fait, cette dernière ne ferme plus comme autrefois le champ des possibles. Au contraire, en ne constituant plus qu'une information qui s'intègre dans un système plus large de données d'origines diverses, l'expertise contribue à ouvrir la gamme des options et des perspectives en matière d'action publique. Ce qui ne simplifie pas la tâche de l'action publique, la complique parfois excessivement, mais la rend en revanche de moins en moins technocratique et de plus en plus politique. «J'ai vingt-cinq ans d'urbanisme communal. J'ai donc un peu de recul maintenant. Et bien, je trouve que l'on a terriblement – oui, je le dis –

¹¹ Besson L., *Lettre ouverte aux 400 000 Chambériens*, Éditions de l'Aube, 1994, p. 59.

¹² Chalas Y., Gaudin J. P. et Genestier Ph., *op. cit.*

¹³ Arnaud Montebourg, député PS de Saône-et-Loire, *Le Monde* du 9 décembre 2001.

souffert d'une approche technocratique de la ville », nous expliquera le responsable du service d'urbanisme d'une petite ville de banlieue de la région grenobloise.

Hier, l'action publique était sommée de savoir avant d'agir et à cette fin elle devait impérativement s'en remettre aux experts. Aujourd'hui, l'action publique doit agir sans savoir, comme le confirme Bruno Latour¹⁴, c'est-à-dire sans trop compter sur l'expertise, soit parce que cette dernière devient de plus en plus incertaine, soit parce qu'elle a perdu sa prétendue neutralité politique ou idéologique et par la même sa crédibilité aux yeux des citoyens, soit encore et surtout parce que la volonté des citoyens est aujourd'hui plus qu'hier entendue par les pouvoirs publics, au même titre souvent que le point de vue des experts. «Dans beaucoup de cas de projets d'aménagement, on n'a pas d'idée encore bien arrêtée. On cherche et toutes les suggestions sont les bienvenues», nous fera remarquer un élu interrogé. Un autre s'exprimera en ces termes: «Je ne sais pas comment il faut imaginer les choses. Par rapport à différents problèmes, sincèrement, je m'interroge comme les habitants.» Et agir de la sorte, sans se référer exclusivement ou même en premier lieu au savoir expert, c'est donner ou redonner à la décision d'essence politique la place de premier rang dans l'action publique. Si hier l'expertise mettait la démocratie en péril, c'est aujourd'hui l'inverse: c'est la démocratie et le pluralisme des savoirs, mais aussi des savoir-faire et des compétences habitantes, citoyennes ou usagères, qui remettent en question l'expertise¹⁵.

3.4 L'IMPORTANCE DE L'ACTION «POLITIQUE»

La pensée faible est par conséquent une pensée éminemment politique¹⁶. Elle n'est en aucun cas l'expression d'un dépérissement de la politique. Il faut insister: la pensée de l'action publique contemporaine est pensée faible parce qu'elle est devenue politique ou, pour le moins, plus politique que technocratique, idéologique ou réglementaire en ne se soumettant plus au règne de l'expertise ou à celui des idées et en ne se contentant plus d'édicter des règles et des normes¹⁷. Un élu interrogé s'exprime ainsi: «Quel que soit le projet, il faut partir le plus en amont possible avec les habitants et puis ne pas hésiter à exprimer nos propres hésitations. Voilà, c'est ça. Si nous, on se pose des questions, et bien autant dire qu'on se pose des questions. Je ne vous dis pas que l'on n'a pas quelquefois la tentation d'imposer des choses, mais on essaie de limiter ce travers, ce qui apparaît maintenant comme un travers.»

La pensée faible est politique non pas en ce qu'elle relève d'une recherche de maîtrise, de dirigisme, de prescription ou même d'arbitrage, toutes notions qui hier définissaient autant l'action publique que la politique, mais parce qu'elle privilégie la dynamique de l'association, cultive les opportunités de «mettre des gens ensemble» –

¹⁴ Latour B., «Prenons garde au principe de précaution», *Le Monde* du 4 janvier 2000, p. 15.

¹⁵ «Savoir c'est pouvoir: expertise et politique», revue *Mouvements*, n° 7, janvier-février 2000, Éditions La Découverte.

¹⁶ Daniel Kübler présente un exemple intéressant à ce propos qui souligne les enjeux politiques dans la gestion métropolitaine helvétique dans le chapitre 6.

¹⁷ Gaudin J. P., *Gouverner par contrat: l'action publique en question*, Presses de Sciences Po, 1999.

selon les mots que nous reprenons d'un de nos interlocuteurs – et qu'elle renoue par là avec l'expression première et sans doute essentielle de la politique qui est de recoller les morceaux, comme l'a rappelé Lucien Sfez¹⁸. Un chef de projet d'un quartier de banlieue dite en difficulté résumera sa mission définie par les élus politiques dont il dépend par ces termes: «Ma responsabilité à moi est de mettre en forme et d'organiser des espaces de négociation avec les habitants.»

La pensée faible relève ainsi tout à la fois de la gouvernance – plus exactement de la gouvernance ouverte au débat public –, de la concertation, de la participation, du multipartenariat, de la coproduction du projet, du contrat au détriment de la loi, de la négociation. Mais peut-être faudrait-il, pour rendre encore plus intelligible l'action publique contemporaine, renverser la proposition et se demander si ce ne sont pas la gouvernance, la concertation, la participation, le multipartenariat, la coproduction du projet, le contrat et la négociation qui tous relèvent de la pensée faible, qui tous en sont les produits dérivés.

La pensée faible tire la politique du côté du pluralisme¹⁹, de la recherche de synthèse, d'équilibre et de compromis, plus que du côté du pouvoir et ce qu'il engendre comme modes de fonctionnement, à savoir le conflit, l'imposition, la prise de décision autoritaire et surplombante. «On ne peut plus se payer le luxe de faire contre», nous dira un autre élu municipal. Par là, la pensée faible en appelle en premier lieu à la table ronde, à la réunion, au calendrier de rencontres, mais elle ne saurait là non plus se limiter à cet appel. Dans le déroulement même de la table ronde, la pensée faible redéfinit la position et le rôle de la politique. Ou inversement, la politique acquise au principe de la pensée faible redéfinit sa position et son rôle autour des tables rondes auxquelles elle est invitée ou dont elle peut être elle-même l'instigatrice.

Ainsi, dans la logique de la pensée faible, symbolisée par la table ronde et l'agenda de réunions, la politique ne se manifeste plus par le pouvoir, la force ou la ruse²⁰ de conserver ou à l'inverse de défaire l'ordre social existant, mais par une propension nouvelle à aider cet ordre social à se réinventer lui-même et en permanence²¹. Illustrations de cette position et de ce rôle nouveaux de la politique sous forme de trois courts extraits d'entretiens passés auprès d'acteurs publics: «On est en train d'organiser des réunions collectives pour mettre le problème sur la table et pour que les uns et les autres fassent des propositions. Et sincèrement, aujourd'hui, je ne sais pas à quoi cela va aboutir.» Ce qui signifie, en d'autres termes, que cet aboutissement est non prévu, non programmé dès le départ et qu'il résultera d'une création collective. Autre extrait en ce sens: «Nous nous adressons aux habitants pour leur dire: aidez-nous à gérer mieux, aidez-nous à définir ce qui est la marge du correct et de l'acceptable.» Là encore, le politique souhaite que le correct et l'acceptable ne soient plus directement déterminés et prescrits par lui seul, mais fassent l'objet d'une réappropriation innovante.

¹⁸ Sfez L., *L'enfer et le paradis, critique de la théologie politique*, PUF, 1978.

¹⁹ B. Jouve insiste beaucoup sur les phénomènes de «pluralisme» dans le chapitre 5.

²⁰ Freund J., *L'essence du politique*, Sirey, 1965, rappelle que la force et la ruse sont les attributs traditionnels du pouvoir politique.

²¹ Laidi Z., *La gauche à venir, politique et mondialisation*, Éditions de l'Aube, 2001.

vante collective. Troisième extrait, enfin: «Vous, habitants, détenez la solution avec nous; vous pouvez nous aider nous pouvoirs publics à élaborer de nouvelles solutions. On ne fera pas sans vous.» Ces toutes dernières paroles sont capitales. Si hier l'action publique pouvait se faire sans ou même contre les habitants, ou à la rigueur avec les habitants, dans une sorte de concession arrachée au pouvoir ou généreusement consentie par celui-ci, il en va tout autrement aujourd'hui: l'action publique *ne peut plus se faire* sans les habitants.

La politique ainsi comprise ne se singularise plus par son penchant à vouloir à elle seule construire le monde commun et représenter l'intérêt général. Elle devient plus modeste et agit pour que le monde commun et l'intérêt général soient l'objet d'une création non seulement continue mais ouverte à la responsabilité du plus grand nombre. Plus précisément, la politique relègue sa volonté de puissance traditionnelle et devient pensée faible postmoderne ou surmoderne en orientant son action vers la promotion de la société civile au rang d'auteur ou d'acteur premier de la réinvention de ses espaces, de ses images, de son langage, de son futur et de ses choix en matière de liens sociaux. Au registre de la pensée faible, la politique devient offre de politique en direction des non-politiques, mieux: invention de politiques ou de la politique non plus par les seuls professionnels de celle-ci suivis par les amateurs et les bénévoles militants, mais par les non-politiques eux-mêmes dont relèvent la plupart des simples citoyens.

Dans le cadre de l'action publique redéfinie par la pensée faible – cadre souvent tâtonnant encore, mais qui a dépassé le stade expérimental –, la politique affirme non seulement qu'elle ne peut pas tout, mais également qu'elle n'est plus le tout comme elle pouvait le prétendre par le passé quelles que soient les circonstances. Pour la politique inscrite au registre de la pensée faible, la relation de la partie au tout s'inverse: la politique ne représente plus le tout donné à l'avance et devant lequel les autres composantes de la société finissent d'une manière ou d'une autre par se soumettre ou se démettre, mais cherche au contraire à s'intégrer à un tout, d'une part, qu'elle ne détermine plus, d'autre part, qu'il s'agit de construire collectivement avec la contribution de nombreux acteurs, autres que politiques. En d'autres termes, dans le cadre de l'action publique à pensée faible, la politique perd son caractère de centralité et devient un partenaire parmi d'autres partenaires issus du monde économique, de la vie associative ou de l'expertise et réunis régulièrement autour de tables rondes.

C'est ce qui peut être aisément observé dans une situation concrète et annoncée comme telle d'action concertée, par exemple²². Dans une situation de cet ordre, l'État ou la puissance publique représentée à quelque niveau que ce soit – autrement dit le politique – change de fonction en ce qu'il ne cherche plus à imposer une solution plutôt qu'une autre, pas même son point de vue qui, de ce fait, devient un point de vue d'acteur comme un autre et parmi les autres: le point de vue de l'acteur étatique ou politique. L'État énonce son point de vue et ses préférences, les fait connaître, mais il

²² Chalas Y., *L'action concertée dans l'aménagement du territoire, l'exemple de l'élaboration du schéma interrégional des matériaux de construction du Bassin parisien, rapport de recherche, Instance d'évaluation du Contrat de plan interrégional 1994-1998 du Bassin parisien*, CRESSON, 1998.

ne les impose pas. Parce qu'il n'est plus le tout déjà là et qui peut tout, mais qu'il fait partie d'un tout à venir et à produire par l'ensemble des acteurs réunis autour de la table de concertation, l'État ne souhaite plus apparaître comme le décideur premier ou ultime qui tranche entre des intérêts ou des positions d'acteurs contradictoires et inconciliables. Pour l'État, dans une action concertée, il faut que, quelle que soit la décision arrêtée à l'issue d'une succession de réunions de travail ayant associé régulièrement diverses compétences d'acteurs, celle-ci résulte moins d'un arbitrage d'une situation conflictuelle – arbitrage qui lui revient de droit – que d'une négociation entre tous les acteurs concernés. Pour l'État, dans une action concertée, il n'y a pas de bonne décision qui puisse exister *a priori* sans l'intervention des acteurs ou qui puisse aller contre l'intérêt de l'un ou l'autre des acteurs. La meilleure des décisions est la décision qui est acceptée par tous et, pour cela même, il faut qu'elle soit une construction collective. D'où ce rôle nouveau que se donne l'État pour mener à bien la gestion de la cité ou l'aménagement du territoire notamment et qui relève de plus en plus de l'animation, de la mobilisation, de la stimulation, de la communication et de moins en moins, autant que faire se peut, de l'arbitrage comme autrefois.

Et, de fait, les acteurs étatiques de la situation de concertation que nous avons analysée et qui met en évidence ce nouveau visage de l'État s'adressent à leurs divers partenaires non étatiques en ces termes²³: «Informer et sensibiliser les maîtres d'œuvre, les maîtres d'œuvre et les utilisateurs au problème de l'approvisionnement à long terme du Bassin parisien en matériaux alluvionnaires de construction»; «Il faut stimuler l'imagination plus fortement»; «Il ne nous semble pas qu'une action coercitive soit la meilleure façon de procéder.» Ou encore: «C'est une appréciation que vous avez ensemble considérée devoir être non pas normative, ni au niveau national, ni même peut-être au niveau du Bassin parisien, mais plus proche des réalités.» Comme en écho à ces propos, les acteurs du secteur économique privé et présents à la table de concertation répondent: «L'arbitraire n'a jamais rien résolu.»

Le contraste est grand par rapport à ce qui se passait il y a trente ans en France, comme le rappelle ce témoignage édifiant sur l'état d'esprit et les prérogatives qui paraissent aujourd'hui démesurées – arbitraires – des acteurs étatiques: «Ils ont été deux, le préfet et le secrétaire général de la préfecture de région, à décider où seraient situés l'université, les centres de recherche, telle et telle usine...» C'est un membre actuel du Commissariat général du Plan qui s'exprime de la sorte en évoquant à titre d'exemple une grande ville française du Sud-Ouest²⁴.

Cependant, ce n'est pas parce que la politique via ses représentants patentés de l'État ou des collectivités locales se relativise et permet au non-politique de s'exprimer et de monter en puissance qu'elle se transforme en simple instrument au service de la réalisation des desiderata tous azimuts des populations. La pensée faible politique consiste à construire l'action collective en dehors du recours systématique et paresseux à l'État, comme ce pouvait être autrefois le cas, mais en dehors également du postulat vitaliste et naïf selon lequel la société civile aurait toujours raison et sau-

rait immédiatement ce qu'elle veut. La pensée faible n'est ni obéissance jacobine à l'État, ni suivisme démagogique de la demande sociale. La pensée faible est relation dialogique, comme dirait Edgar Morin²⁵, entre la politique et la société civile. Ce type de relation n'abolit ni l'autonomie de la politique ou celle de la société civile, ni les contradictions qui résultent de l'existence de ces deux autonomies. La relation dialogique entre la politique et la société civile est un lien de complémentarité et d'interaction réciproque entre la politique et la société civile qui suppose une co-évolution de l'une et de l'autre.

Hier, la participation de la société civile à l'action collective était suspendue à la formation politique ou technique préalable des administrés, citoyens ou habitants, pour qu'ils puissent être en mesure de débattre sur les projets et leurs promesses. «*L'éducation des usagers*» – telle était l'expression consacrée – relevait d'une logique d'acculturation verticale, hiérarchique et surtout univoque, de haut en bas, du politique ou de la technique vers l'homme quelconque désireux d'exprimer son point de vue. Le trajet en sens inverse, de bas en haut, était impossible car il était impensable. Or, aujourd'hui, c'est cette dynamique en retour, de la société civile «*non éduquée*» préalablement vers la politique et la technique spécialisées et professionnelles que l'action publique entend également prendre au sérieux. L'action publique ne substitue pas le *bottom-up* au *top-down* d'hier. Elle ne veut rien sacrifier, mais tenir les deux bouts à la fois, cultiver la double dynamique, d'une part, d'acculturation des usagers aux préoccupations politiques ou techniques, d'autre part, d'imprégnation des structures politiques ou techniques par les attentes et les interrogations spécifiquement usagères ou citoyennes.

Ce qui signifie qu'autour des tables rondes, le politique ou le technicien se font informateurs et formateurs à l'égard de l'usager, tout autant que l'usager se fait informateur et formateur du politique et du technicien. «Il y a un stade préalable qui est l'information, et il y a un autre stade que j'appellerais, moi, l'information réciproque qui nous est bien plus nécessaire pour fonctionner», explique un élu municipal interrogé, et tel autre: «Une démarche de diagnostic partagé, c'est-à-dire le montage d'un certain nombre de groupes de travail mixtes – élus, habitants, techniciens – qui essaient de décanter un certain nombre de questions.» Il n'y a pas autour des tables rondes de la pensée faible, quelles soient celles de la concertation ou de la gouvernance, de participants qui aient des compétences et d'autres qui n'en auraient pas, qui ne seraient là que pour écouter passivement. Même si, réalisme oblige, tous les points de vue des acteurs ne se valent pas, ne pèsent pas d'un poids équivalent dans l'orientation des débats et la construction décisionnelle qui en résultera, tous les acteurs sont néanmoins considérés comme compétents, c'est-à-dire très concrètement détenteurs chacun à leur manière non seulement d'une partie des solutions, mais également d'une partie de l'énoncé des problèmes auxquels la société et le politique ensemble doivent faire face et répondre. «Le problème peut être posé soit par les uns, soit par les autres, cela me paraît clair», reconnaît en toute quiétude apparente un politique férus de concertation.

²³ *Ibid.*

²⁴ «L'État planificateur devient régulateur», *Le Monde* du 16 avril 2002.

²⁵ Morin E. (2000), *Les sept savoirs nécessaires à l'éducation du futur*, Seuil.

Ainsi, dans les tables rondes de concertation où la pensée faible constitue le facteur décisif de ralliement des acteurs autour d'un projet, les logiques séquentielles qui non seulement séparaient dans le temps, mais qui également opposaient selon un dualisme bien connu et bien ritualisé demande et offre, question et réponse, problème et solution ou encore usage et conception, privé et public, expertise et décision, commande et production, etc., perdent du terrain. Elles apparaissent obsolètes, inopérantes, «archaïques» pour certains, et sont remplacées par les logiques en boucle ou logiques de rétroaction selon lesquelles chacune des séquences du projet et expressions des anciens dualismes agit l'une sur l'autre jusqu'à l'achèvement du projet et au-delà, durant la réalisation même du projet. Les acteurs publics, ici un élus, là un technicien, ailleurs un urbaniste, parlent désormais en ces termes de leurs pratiques : «Il y a des systèmes d'aller-retour»; «On voit comment ça fonctionne et on réadapte»; «On est amené à faire les choses par touches, puis à observer, puis à corriger le tir»; «On peut parler d'une mise en œuvre plus souple des projets, plus évolutive».

3.5 UN CADRE RÉFLEXIF ET COMPLEXE

Dans le nouveau cadre de référence où l'action publique cherche chaque jour davantage à s'inscrire, les clivages s'estompent et les rôles eux-mêmes des acteurs-partenaires se brouillent, non pas par dérive incontrôlée, mais par nécessité constructive. L'usage peut se faire conception, la demande peut et doit se faire offre, la réalisation et l'évaluation réitérée de celle-ci se muer en connaissance réflexive²⁶ qui réoriente en permanence les objectifs de départ, la décision, la réponse.

De sorte que la véritable dimension dans les échanges entre les représentants de la puissance publique et ceux de la société civile, agents économiques ou simples habitants, n'est plus la verticalité autoritaire. Elle consiste à régler et à interdire par le haut, pas même la verticalité en sens inverse qui appelle à la circulation des informations et des bonnes volontés de bas en haut. L'horizontalité exprime avec une adéquation accrue, non seulement la compétence de toutes les parties prenantes réunies autour d'un projet, mais également leur engagement et, plus encore, leur responsabilité dans la tournure plutôt qu'une autre que prendra la mise sur pied du projet au fur et à mesure des réunions de travail.

L'observation et l'enquête mettent à jour cette dimension horizontale nouvelle du travail politique. L'action publique à pensée faible s'avère une action pilotée par une configuration variable d'acteurs²⁷, c'est-à-dire par des acteurs dont le nombre mais aussi les fonctions varient selon les projets, les cas, les terrains, et qui tous, d'une part, reconnaissent ne pas maîtriser toutes les données de la situation à laquelle ils sont confrontés – «Nous n'avons plus toutes les cartes en mains et nous devons quand même travailler», dit par exemple l'un de ces acteurs interrogés –, d'autre part, s'attendent à voir surgir en cours de route des paramètres inattendus qui les obligent à

redéfinir les objectifs de départ. Ainsi, la modestie remarquable et remarquée, de même que la souplesse et la capacité à négocier – exemples : «Les urbanistes eux-mêmes sont devenus plus modestes»; «Étant moi-même de formation urbaniste, je peux dire qu'on est très loin de la culture de l'utopie et du projet grandiose autrefois trimbalé par les urbanistes»; «On sait que l'on peut se tromper» –, ces qualités essentielles dont les acteurs doivent faire preuve désormais, y compris ceux de l'État ou de la puissance publique locale, dans le cadre de l'action publique à pensée faible, ne relèvent pas d'abord de dispositions morales, mais de modalités de travail, de conditions minimales nécessaires pour avancer dans les projets.

Et pour cause : les acteurs politiques et non politiques observent aujourd'hui que leur action doit s'accomplir dans un contexte où les informations, les connaissances et même les données sont fluctuantes et dispersées. Nul individu, nulle institution ne peut prétendre posséder en totalité ou être en mesure de capitaliser ces informations, ces connaissances, ces données. Leur saisie requiert une collaboration plurielle et relève de la recomposition. Seule une attitude flexible, ouverte, attentive à chaque fois, pour chaque projet, aux forces en présence, aux expressions, aux mouvements, mais aussi aux opportunités et aux potentialités a des chances de réussir²⁸. Dans les sociétés qui sont aujourd'hui les nôtres, la capacité à combiner, entrecroiser, réunifier selon les situations et donc dans une portée limitée compte plus que l'opiniâtreté à imposer une grande vision.

La pensée faible n'est pas une pensée simple. Elle est une pensée complexe adaptée à la complexité actuelle des sociétés. La pensée faible est d'abord affaire de stratégie et de méthode pour mener à bien dans le monde contemporain la gestion de la cité. La pensée faible apparaît comme l'outil le plus ajusté, ou le moins mauvais, dans une démocratie pour agir sur un réel devenu plus changeant et imprévisible que jamais, où rien ne peut être réglé à l'avance ou même définitivement. Autrement dit, l'incertitude des temps non seulement à venir mais également présents est le mot-clé du recours à la pensée faible.

Quant à cette incertitude, elle est le produit d'une phase historique actuelle de mutations accélérées dans tous les domaines, non seulement techniques ou économiques, mais également culturels. De telles mutations, à la fois étendues et profondes, se signalent par l'apparition d'une multitude d'éléments sociétaux nouveaux qui se soutiennent et se nourrissent mutuellement. D'abord par l'apparition de phénomènes tels que l'absence de modèles de référence, le déclin des idéologies, le reflux des utopies, l'érosion des grands récits²⁹ sur le sens de l'histoire et le fondement ultime ou primordial des sociétés ou, en d'autres termes, la fin de la métaphysique et la perte du grand espoir révolutionnaire. Ensuite par la conscience aiguë des effets pervers du progrès, des risques technologiques et naturels inhérents à l'action de l'homme sur l'environnement³⁰ et, plus concrètement encore, la multiplication des capacités d'ini-

²⁶ Lorrain D., «Après la décentralisation, l'action publique flexible», *Sociologie du travail*, n° 3, 1993; Janvier Y., *L'aménagement urbain face aux enjeux de société*, rapport MELIT, 1994; mais aussi, Crozier M., *État modeste, État moderne*, Fayard, 1987.

²⁷ Segaud M. et Ratouis O., «Dunkerque: d'Usinor à Neptune, aspects sociologiques d'un laboratoire urbanistique», *Qui fait la ville aujourd'hui?*, Éditions du Plan Urbain, MELIT, 1997.

²⁸ Lyotard J. F., *La condition postmoderne*, Éditions de Minuit, 1979.

²⁹ Beck U., *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Aubier, 2001.

²⁶ Ascher F., *Les nouveaux principes de l'urbanisme*, Éditions de l'Aube, 2001.

²⁷ Segaud M. et Ratouis O., «Dunkerque: d'Usinor à Neptune, aspects sociologiques d'un laboratoire urbanistique», *Qui fait la ville aujourd'hui?*, Éditions du Plan Urbain, MELIT, 1997.

tiative, de réponse et d'action collective hors la sphère publique, la montée des contentieux entre société civile et État, l'esprit de plus en plus critique et corrosif du simple citoyen. Sans oublier, enfin, l'essor de l'individualisme comme mode de vie consécutif à l'étoilement de l'univers de la production et de la consommation de biens standard, de la gestion en masse des carrières professionnelles et des trajectoires éducatives ou encore de l'adhésion à vie et sans partage à des collectifs stables et puissants, tels les syndicats, les partis politiques ou même les églises.

Nos sociétés modernes deviennent des sociétés d'incertitude et dans de telles conditions, les théories systémistes nous le rappellent, telles celles d'Yves Barel³¹ entre autres, les systèmes de pensée et de décision les plus déterminés ne résistent pas. Seuls les systèmes flexibles, ouverts, à détermination minimale ou variable, ou encore à identité faible, c'est-à-dire les systèmes qui comportent eux-mêmes une dose non négligeable d'incertitude et d'indécidabilité, s'adaptent et peuvent prétendre à une relative efficacité. En d'autres termes, il faut des catégories faibles ou floues de raisonnement pour parvenir à penser et à agir dans ou sur des situations devenues incertaines, par trop ondoyantes ou paradoxales.

La pensée faible dans l'action publique peut être comparée à ce qu'Agard Pocock nomme «*le moment machiavélien*»³², c'est-à-dire une façon de concevoir le temps et l'espace de la politique. Pareille conception machiavélique du politique a pour particularité de donner une place à la contingence contre la nécessité, au transitoire contre la permanence, au devenir inconnu contre la providence et l'eschatologie et ce, dans le but de faire face à un moment historique lui aussi singulier où la cité se trouve soumise à un chaos d'événements dont elle ne maîtrise pas ou fort peu le déroulement.

3.6 CONCLUSION

La pensée faible résulte du constat établi par les acteurs politiques eux-mêmes de leur faiblesse, de l'incapacité qui est la leur aujourd'hui à peser seuls sur le cours du monde, comme ils pouvaient ou croyaient pouvoir le faire dans un passé encore proche. Le volontarisme politique le mieux trempé ne garantit plus rien en matière d'action collective dans un univers devenu incertain et inépuisable en potentialités tant déconstructives que créatrices. Le combat hier louable pour dominer le reste des acteurs et parvenir à inculquer à la société civile son seul point de vue d'acteur politique, étatique ou local, devient caduque, car irréaliste, inefficace et même contre-productif. La pensée faible devient de plus en plus la condition à laquelle est suspendu l'exercice même de la politique et, partant, la bonne marche de la société. La politique s'oblige à une plus grande retenue, non pas parce qu'elle dépit, mais au contraire parce qu'elle sait faire preuve d'une capacité d'adaptation au monde contemporain en vue de répondre aux problèmes nouveaux que pose un tel monde.

³¹ Barel Y., *Le paradoxe et système*, PUG, 1978.

³² Pocock A., *Le moment machiavélien. La pensée politique florentine et la tradition républicaine atlantique*, PUF, 1997.

La crise de crédibilité que traverse la politique, et qui se signale par la question lancinante «À quoi servent encore les hommes politiques?»³³, reste d'ailleurs le symptôme de ce nécessaire réajustement de la politique et de ses institutions aux mutations prégnantes et irrévocables du monde, réajustement qui passe non seulement par moins de rêves et moins de dogmes, mais également par moins de pouvoir pour promouvoir plus de débat public.

Les citoyens et les hommes politiques qui restent encore attachés aux formes d'interventions autoritaires et surplombantes de la puissance publique dans l'action collective ou, pire, qui ne conçoivent d'identité possible ou véritable de la politique que sur ce vieux modèle du pouvoir effectif, sont ceux également qui diagnostiquent de manière crépusculaire et fermée la fin de la politique et le désenchantement généralisé des citoyens à l'égard du politique. Ils ne perçoivent pas que les méandres, les lenteurs et les erreurs actuelles de la politique sont inévitables, non pas parce que la politique se meurt, mais au contraire parce qu'elle change, se déplace³⁴ et cherche activement à gagner une place nouvelle et féconde auprès de la société civile. Le plus difficile en politique, comme en tout autre domaine, ce n'est pas de voir ce qui décline, mais de reconnaître ce qui naît et qui sauve.

³³ Guénaire M., *Déclin et renaissance du pouvoir*, Gallimard, 2002; Joffrin L., *Le gouvernement invisible*, Ariéa, 2002.

³⁴ «La politique a-t-elle un sens aujourd'hui?», revue *La Pensée de Midi*, premier trimestre 2002, au sein de laquelle, par exemple, Thierry Fabre recense les nouvelles formes de ce qu'il appelle «*le déplacement du politique* que les acteurs ont le plus grand mal à prendre en compte» et Christian Bromberger «les formes d'engagement a priori apolitiques qui relèvent du politique».



DEUXIÈME PARTIE

GOUVERNER – INVENTER ET GÉRER LA RÉALITÉ MÉTROPOLITAINE INCERTAINE

INTRODUCTION

"Comme tous les groupements politiques qui l'ont précédé historiquement, l'Etat consiste en un rapport de "domination" de l'homme sur l'homme fondé sur le moyen de la violence légitime (c'est-à-dire sur la violence qui est considérée comme légitime). L'Etat ne peut donc exister qu'à la condition que les hommes dominés se soumettent à l'autorité revendiquée chaque fois par les dominateurs. Les questions suivantes se posent alors. Dans quelles conditions se soumettent-ils et pourquoi? Sur quelles justifications internes et sur quels moyens externes, cette domination s'appuie-t-elle?"

Weber Max, 1959, "Le savant et le politique", éd. 1018 - Flon, Paris, 187 p.

Dans la partie précédente, les différents auteurs ont abordé la problématique des jeux d'acteurs dans le cadre du projet urbain et les conditions de l'énonciation des savoirs multiples à l'intérieur des processus de concertation. Ce débat a pu éclairer la complexité des interactions quand il s'agit de mettre en place des dispositifs de démocratie locale au niveau du projet urbain.

La partie suivante rassemble des chapitres qui discutent le phénomène urbain par rapport à une échelle plus grande, celle de la métropole. Il s'agit notamment d'élucider les enjeux de métropolisation et de mettre en évidence les outils et les stratégies d'une nouvelle sorte d'action publique particulière qui s'appuie sur le concept de la gouvernance pour mieux réagir face à un ensemble de territoires dynamiques et enchevêtrés.

Depuis plus d'un siècle, on assiste à une croissance presque exponentielle en termes d'espace et de nombre d'habitants dans les grandes métropoles européennes. La diversité des modes de vie, les richesses économique et sociale ainsi que le patrimoine urbain figurent parmi les atouts d'une qualité de vie qui marquent la représentation positive de la métropole européenne. Ce développement des métropoles est cependant accompagné d'un certain nombre de problèmes en matière de production et de gestion des espaces urbains, liés de manière directe ou indirecte aux facteurs de qualité de vie qui fondent leur représentation positive: comment créer et préserver des espaces d'habitat urbain en mesure de soutenir la diversité des modes de vie? Comment réaliser l'implantation des secteurs économiques pour permettre le développement soutenable et permanent de la richesse? Comment organiser la démocratie participative permettant la fabrication et une gestion métropolitaine qui prennent en compte les demandes et les compétences de ses citoyens?

David Gueranger et Sarah Russeil ouvrent cette partie avec le chapitre 4, proposant une analyse des modes d'action publique à travers une comparaison entre deux échelles territoriales différentes. L'échelle spatiale de la métropole au niveau global de l'urbain d'une part et l'échelle spatiale des espaces publics au niveau local. La notion de *projet* acquiert ici un double sens: projet politique d'une part et projet d'aménagement d'autre part. Pour établir cette analyse comparative, les auteurs utilisent une grille composée de trois dimensions: la dimension «cognitive» d'abord pour mettre en

tre en évidence les changements de perception et de représentation de la valeur ajoutée opérant sur les deux échelles territoriales; la dimension «normative» ensuite afin de faire ressortir les «référents» qui sous-tendent le discours *normatif* de la gouvernance; la dimension «instrumentale» enfin dans l'objectif de décrire deux modes opératoires principaux, le renforcement du pouvoir institutionnel d'une part et l'encouragement des forces concurrentielles d'autre part. Cette analyse conduit les deux auteurs à des questionnements sur le rôle et la légitimité des différents acteurs impliqués.

Bernard Jouve présente, dans le chapitre 5, une généalogie du concept de la gouvernance par rapport à la fragmentation des scènes politique, administrative et économique métropolitaines. En balayant le champ bibliographique de la gouvernance, l'auteur décrit l'émergence d'une fragmentation du pouvoir métropolitain par des «mécanismes informels d'agrégation» notamment dans la sphère privée. En analysant les capacités de structuration de ces groupes sociaux et en montrant les logiques actuelles d'action des collectivités locales, l'auteur introduit le concept de coalitions d'acteurs susceptibles d'orienter les nouveaux modes de gouverner la métropole. Puis, le débat sur la notion de «glocalisation» permet de comprendre la transformation des relations de pouvoir entre Etat et collectivités locales dans les Etats modernes. Même si les métropoles sont «les nouveaux espaces d'agrégation entre le 'monde des affaires', le 'secteur privé' et 'associatif' et les institutions», l'Etat n'a pas disparu des politiques urbaines. Selon Bernard Jouve, le processus de fragmentation est alimenté par plusieurs tendances: la remise en question de la structuration de la base productive et des instances traditionnellement représentatives du monde patronal urbain ainsi que la tendance au pluralisme dans le mode territorial de représentation des intérêts des entreprises. L'auteur constate en effet l'érosion de la représentation par secteur économique qui serait progressivement remplacée par une représentation en fonction des logiques de management interne. En conclusion, l'auteur défend la thèse que l'échelle métropolitaine constitue désormais l'espace de structuration entre les logiques des entreprises et leurs instances représentatives même si les autres territoires tels que les quartiers, les régions et les Etats continuent à influencer la structuration de ces logiques.

Le chapitre 6, rédigé par Daniel Kübler, établit les liens entre le phénomène de gouvernance, les institutions et la citoyenneté. Pour résoudre les problèmes liés à la «fragmentation gouvernementale», l'auteur met en avant une approche «managériale» se traduisant par une distinction entre espaces d'action publique et espaces de participation démocratique. Cette séparation entre espace de «*policies*» et espace de «*politics*» renvoie selon l'auteur à la question de la légitimation démocratique des actes gouvernementaux. Deux types de légitimité sont présentés: d'abord les choix politiques émanant des procédures électoralles, «l'input» et ensuite les choix politiques conservant le bien-être des citoyens «l'output». Pour interroger l'influence de la gouvernance métropolitaine face à ces jeux de légitimité, l'auteur émet l'hypothèse que dans un contexte de «nouvelle gouvernance métropolitaine» la légitimation par le «output» serait plus importante que la légitimité par le «input». En présentant le cas de quatre agglomérations helvétiques, Daniel Kübler analyse les relations entre les modes de gouvernance d'une part et les représentations des citoyens par rapport aux systèmes de politique locale d'autre part. L'auteur conclut son analyse par le constat

que l'hypothèse selon laquelle la légitimation serait plus orientée par le «output» n'est pas vérifiée. Cependant, l'analyse semble plutôt révéler une «autonomisation» de la légitimité par le «output» par rapport à la légitimité par le «input».

MÉTROPOLISATION ET TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE: ESSAI D'ANALYSE COMPARATIVE

David Guéranger¹ & Sarah Russeil²

4.1 INTRODUCTION

La présente contribution a pour objet d'établir un dialogue entre les points de vue des universitaires présents à l'université d'été³; elle prolonge également les réflexions d'un des ateliers de doctorants organisé lors de cette université. En effet, si les intervenants s'accordent sur certaines caractéristiques de la métropolisation⁴ (nouveaux acteurs, nouvelles modalités d'action, etc.), ils apparaissent moins unanimes quant aux effets concrets de ce processus sur l'action publique locale. Nous voudrions ici essayer de confronter les réponses à cette question, en comparant les analyses menées à deux niveaux empiriques différents: un niveau méso, la métropole, et un niveau micro, les espaces publics. En effet, le lien postulé entre la métropole et le réseau des espaces publics – son «épine dorsale» selon M. Bassand – nous autorise *a priori* à juxtaposer les deux niveaux de réflexion et à rapprocher les transformations qu'ils donnent à voir. Pour analyser ces éventuelles transformations, nous avons choisi deux grilles d'analyse: d'une part la caractérisation du référentiel⁵, concept usuel de la «boîte à outils des politiques publiques» [Mény, Thoenig, 1989], et d'autre part

¹ Chercheur au Laboratoire Techniques, Territoires, Sociétés (LATTS) de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées (ENPC).

² Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat, Laboratoire RIVES (France).

³ Les sources utilisées au long de cet article renvoient d'une part aux propos tenus en séance, et d'autre part aux publications des universitaires concernés.

⁴ Nous reprenons la définition proposée par Michel Bassand. Ce dernier définit la métropolisation comme le processus de construction d'un réseau mondial des métropoles, agglomérations d'un million d'habitants environ. Trois caractéristiques émergent alors de ce processus: l'étalement urbain, la ségrégation sociale et spatiale, et la mobilité interne.

⁵ Le référentiel d'une politique publique, tel que défini par Bruno Jobert et Pierre Muller (B. Jobert, P. Muller, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, PUF, Paris, 1987) se définit par ses trois dimensions: cognitive, normative et instrumentale. La première dimension renvoie aux représentations et aux schèmes de perception, la seconde aux référents légitimes, et la troisième aux modes opératoires. Le référentiel, outil d'analyse macro, vise «à éclairer l'influence exercée par des normes sociales globales sur les comportements sociaux et sur les politiques publiques» (P. Muller, Y. Surrel, *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998, p. 48).

l'identification des acteurs centraux de ces politiques et du type de légitimité dont ils sont investis. Revenons successivement sur ces deux dimensions.

4.2 LA MÉTROPOLISATION ET SES CONSÉQUENCES SUR LE RÉFÉRENTIEL D'ACTION PUBLIQUE

4.2.1 Dimension cognitive

Selon L. Davezies, les richesses économiques du territoire sont, dans une tradition de développement économique territorial, appréhendées selon la géographie de la production, celle de la valeur ajoutée, et non selon le revenu et la consommation. La métropole, espace de consommation, renvoie pourtant selon lui à des comportements collectifs singuliers au moins aussi importants en termes économiques que les systèmes productifs eux-mêmes. La métropolisation, processus de développement des métropoles, suscite donc un décalage croissant entre la géographie de la valeur ajoutée et celle du revenu. Mais cela n'occurrence pas de bouleversement radical dans les référents des politiques publiques métropolitaines, et contribue bien au contraire à renforcer des convictions plus anciennes: pour l'écrasante majorité des acteurs des politiques urbaines⁶, l'étalement urbain, corollaire de la métropolisation, rend plus indispensable la régulation de la compétition économique que se livrent les territoires. Celle-ci passe aujourd'hui par une péréquation des ressources fiscales issues des entreprises (taxe professionnelle). Sur ce point précis, la métropolisation ne semble pas modifier les cadres de perception; au contraire, elle renforce les plus anciens.

F. Ascher, s'intéressant aux mécanismes de différenciation, de rationalisation, et d'individualisation mis en lumière dans son ouvrage [Ascher 1994], défend l'idée d'une multi-appartenance de l'individu qui a pour conséquence de faire exploser les catégories de perception des acteurs métropolitains. De fait, les classifications sociales telles qu'elles existaient s'avèrent moins opératoires pour décrire, expliquer et réguler les comportements sociaux. Ainsi, les acteurs impliqués dans les politiques publiques métropolitaines appréhendent différemment leur action et les enjeux auxquels elle renvoie. C'est ainsi que, pour F. Ascher, l'aménagement urbain s'est largement déplacé vers les processus de création et de diffusion des connaissances et des informations. Les politiques urbaines peuvent alors être appréhendées, voire évaluées, à l'aune d'une «valeur ajoutée immatérielle». Pour lancer le débat avec les économistes, une question intéressante serait de comprendre les liens existant entre ce type singulier de richesse – associé par exemple à l'émulation scientifique ou encore à l'animation culturelle – et les modes de consommation auxquels il donne lieu.

⁶ Dans le cas français, il suffit pour s'en convaincre de se référer aux discours du législateur ou aux vœux exprimés par nombre d'associations d'élus locaux (ACF, AMGVF, AMF, etc.), ou encore aux discours de certains acteurs économiques (CCI notamment).

Les politiques sur les espaces publics témoignent d'une tendance analogue. Ces espaces ont été longtemps caractérisés «en creux» – «entre-deux» dirait P. Amphoux⁷ – c'est-à-dire par opposition aux espaces privés, et en l'absence de fonction précise. Aujourd'hui, la métropolisation modifie les représentations de ces espaces qui semblent échapper aux catégories de perception classiques: oppositions centre / périphérie, ville / campagne, urbain / naturel, banlieue / village, par exemple. En témoignent l'abord les différentes façons de qualifier l'espace public: il est place pour certains, vu pour d'autres, centre commercial ailleurs. En témoignent ensuite les différentes fonctions qu'il remplit: ici lieu de socialisation et lieu de vie (M. Bassand), ailleurs lieu de mise en scène et de mise en valeur (M. Zepf). Plus encore, l'espace public apparaît comme un «objet-prétexte» (Y. Chalas) que l'on ne cherche plus à caractériser mais à instrumentaliser, un support sur lequel l'urbaniste (ou l'aménageur⁸) peut développer des actions.

Le processus de métropolisation entraîne de nouvelles définitions de l'urbain, et, partant, de nouveaux modes d'action. Les politiques sur les espaces publics visent à créer des entités différentes et délimitées, et s'inscrivent dans des perspectives temporelles plus grandes. Il s'agit moins aujourd'hui d'actions parcellaires et ponctuelles que de véritables programmes d'aménagement globaux et évolutifs. P. Amphoux propose alors de distinguer trois types d'espace: l'espace connu, l'espace vécu et l'espace sensible, ce dernier permettant de rendre compte de territoires en construction. L'enjeu pour le concepteur n'est donc plus de revaloriser des espaces intermédiaires par la constitution de liens, mais de faire émerger une complexité, de «penser l'hybridation de niveaux logiques différents qui interagissent dans le processus de formation de la ville»⁹.

En définitive, les deux niveaux d'analyse se rejoignent sur le constat d'une évolution des cadres de perception des problèmes et des politiques urbaines. Création et diffusion des connaissances, mise en lumière d'une complexité urbaine, l'action publique métropolitaine s'orienterait vers des «politiques cognitives», dont l'*identification du problème* n'est pas une phase préliminaire incontournable, comme le suggérait Charles O. Jones¹⁰, mais une dimension annexe, voire insignifiante, au mieux l'un des objectifs à atteindre.

4.2.2 Dimension normative

De quelles conséquences sur les normes d'action publique la métropolisation l'accompagne-t-elle? Dans la grande majorité des cas, la très polysémique «gouver-

⁷ Voir P. Amphoux, «Projet urbain. Approche interdisciplinaire et hybridation des savoirs», Contribution écrite à l'Université d'été Transfrontalière *Action Publique et Métropolisation: le rôle des Espaces Publics*, Morges, 10-14 septembre 2001, p. 1.

⁸ Nous définissons l'aménageur comme l'acteur qui, dans un projet d'aménagement, tire sa légitimité d'un savoir constitué en matière de planification urbaine. Certains élus locaux peuvent donc être inclus dans cette catégorie.

⁹ P. Amphoux, *op. cit.*, p. 1.

¹⁰ Charles O. Jones, *An introduction to the study of public policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970.

nance» semble s'imposer non plus pour ses vertus heuristiques potentielles, mais comme une dimension normative de l'action publique. Tout d'abord, la négociation, la consultation deviennent des qualités revendiquées, incontournables, voire salutaires pour les politiques publiques locales (voir à ce propos le chapitre 3 d'Y. Chalas). Dans une perspective similaire, F. Ascher estime que le bon gouvernement est celui qui accompagne les transformations structurelles métropolitaines, qu'elles soient sociales ou morphologiques, plutôt que celui qui chercherait à les endiguer, voire à les canaliser. Pour finir, K. Kunzmann souligne les changements de relation entre les collectivités locales germaniques avec, en particulier, le passage d'une cohabitation passive à une concurrence active. Cette concurrence est, de son point de vue, largement vertueuse puisqu'elle facilite la créativité, l'innovation, dimensions essentielles de la «*collaborative city region*» que l'auteur appelle de ses vœux. Pour résumer, la métropolisation est l'occasion d'une modernisation de la vie politique où, par une sorte de réalisme politique, par souci d'efficacité, la puissance publique se devrait d'être incertaine, hésitante, et donc modeste. A l'inverse, rares sont les auteurs qui, à l'instar de E. Salzano (chap. 8), insistent de façon explicite sur les nécessités d'une hiérarchie politique forte, dirigiste, conservant le processus de décision à l'écart des intérêts particuliers, notamment ceux liés à la rente foncière. Le passage de la «bonne gouvernance» à une «gouvernance bonne» serait-il finalement autre chose qu'une figure de style?

Les politiques sur les espaces publics ne font que renforcer cette impression: «Il faut faire de l'espace public!» indique M. Bassand; il faut le réhabiliter, lui redonner une forme qu'il avait perdue, «imposer une image forte à ce qui ne l'a pas encore trouvé»¹¹ (chap. 2 de P. Amphoux). Cet impératif d'action sur l'espace public semble dès lors dominé par deux principes forts. Le premier, qui sous-tend aujourd'hui de nombreux aménagements, correspond à la volonté d'intégration de différentes sphères: celle du social et de l'économique notamment (voir les propos de M. Zepf dans l'introduction générale). Ainsi, d'aucuns, à travers la notion de «tiers-inclus», suggèrent de «configurer le niveau technique de la fonctionnalité, le niveau social de l'usage et le niveau sensible de la perception»¹². Le second principe est celui du recours à la concertation. Il implique la prise en compte de points de vue et de temporalités différents. Mais alors que certains mettent en avant la prise en compte des contraintes de chacun, à travers les caractères *performatif*¹³ et *apophatique*¹⁴ de l'urbanisme actuel (Y. Chalas, 2000), d'autres invoquent la nécessaire diffusion de l'information et de la connaissance (P. Amphoux), ou encore la prise en compte des pratiques et des représentations sociales indigènes (O. Söderstrom). Pour autant, ces deux principes ne permettent pas d'identifier explicitement des valeurs ou des normes.

¹¹ P. Amphoux, *op. cit.*, p. 2.

¹² *Ibid.*, p. 3.

¹³ L'urbanisme performatif renvoie, selon Y. Chalas, à la vision en termes d'organisation, de décision de solutions.

¹⁴ «Par urbanisme apophatique, il faut donc entendre que l'urbanisme est conduit à se préoccuper non plus du bonheur de tous, (...), mais de la moindre contrainte ou du moindre mal pour chacun dans l'élaboration du projet.» Y. Chalas, *L'invention de la ville*, Paris, Anthropos, 2001, p. 163.

De manière générale, la place exclusive accordée aux processus laisse un vide sur les valeurs qui en sont le fondement. L'acceptation du projet par les usagers / habitants vaut pour elle-même, indépendamment des valeurs incarnées par ce projet. S'agit-il de retrouver du lien social? de mettre en valeur l'individu? d'être plus efficace? de pratiquer une intégration, sur le modèle républicain français? de bâtir une nouvelle modernité sociale et administrative (mais alors laquelle)? A de nombreux égards, le recours systématique à la participation pour la participation semble illustrer la vacuité du débat proprement politique au sein des politiques urbaines.

4.2.3 Dimension instrumentale

A l'unanimité quasi générale sur les vertus de la concertation, on peut opposer la variété des outils qui l'accompagnent. A la base, deux courants assez résolument opposés s'affrontent sur la dimension instrumentale des politiques métropolitaines. D'un côté, les tenants du *consolidationnisme* (pour reprendre la terminologie de D. Kübler) réclament une institutionnalisation plus forte. Ainsi F. Ascher réclame-t-il des «pouvoirs d'agglomérations élargies élus au suffrage universel, et [à] des pouvoirs régionaux puissants»¹⁵. De même, E. Salzano (chap. 8) préfère une administration forte et compétente, et doute du caractère opératoire d'une négociation élargie. De l'autre côté, les tenants du *Public Choice* mettent en avant les avantages de la concurrence. Tous les efforts sont donc tournés vers la mise en place de moyens d'interroger, de sonder, d'évaluer, et de débattre. Malgré les différences liées aux contextes nationaux, ce point de vue suppose, vis-à-vis des situations antérieures, une ouverture des sphères de la décision à d'autres acteurs. Cela suppose également une moindre institutionnalisation, non seulement par le retrait opéré par les institutions existantes, mais également par la volonté affichée d'éloigner le projet d'effets institutionnels néfastes, liés à la fonctionnalisation ou encore à l'instrumentalisation. C'est ce qui ressort chez différents auteurs (M. Bassand, Y. Chalas, K. Kunzmann) pour lesquels, par exemple, le politique n'apparaît plus comme le juge ou l'arbitre, ni même comme l'animateur, mais plutôt comme le catalyseur des processus de concertation recherchés, celui qui «aide les populations à se réinventer leur futur, leur emploi, leur cadre de vie» (Y. Chalas).

Concernant les politiques des espaces publics, les instruments de la concertation semblent *a priori* plus affinés, plus précis. Deux moments sont distingués par les auteurs: les confrontations des différentes représentations avant l'aménagement, puis les débats et réactions à partir de la mise en œuvre du projet proprement dit. Ainsi, «l'ensemble des éléments nouveaux de la réalité sociale et urbaine a contribué pour une grande part à donner naissance à un urbanisme qui se redéploie sur la base d'une pensée faible»¹⁶, c'est-à-dire à partir de règles en relation avec un contexte (Y. Chalas, P. Amphoux). Pour autant, différents types de participation restent possibles. Les pro-

¹⁵ Voir F. Ascher, «Développement durable: est-il possible de lutter contre l'étalement urbain», Contribution écrite à l'Université d'été Transfrontalière Action Publique et Métropolisation: le rôle des Espaces Publics, Morges, 10-14 septembre 2001.

¹⁶ Y. Chalas, *op. cit.*, p. 152.

cessus peuvent notamment varier par le degré d'implication des habitants dans la définition et la production du projet, ou encore selon les fonctions que remplit cette démarche. Celle-ci peut consister dans une formation de profanes par des experts techniques, pour préparer leur implication; elle peut également consister à insérer les habitants dans un dispositif pour lui donner vie; elle peut s'attacher encore à recueillir puis agréger différentes attentes et aspirations (Amphoux); elle peut enfin s'apparenter à une mobilisation qui vise à rendre le projet «solvable», sur les plans économique et/ou politique. Chaque fois, les moyens à mettre en œuvre diffèrent (réunions de quartier, débats publics...), de même que les rôles dévolus aux initiateurs du dialogue et aux experts. Ils sont tour à tour formateurs, animateurs ou «simples» observateurs.

Les deux niveaux d'analyse soulignent des différences essentielles dans l'outillage organisationnel: dans le cas des politiques sur les métropoles, l'institution est un outil central; elle semble exercer un rôle beaucoup moins important à l'échelle de l'espace public. A l'inverse, les modalités de participation sont précisées dans ce dernier cas, alors qu'elles renvoient à une simple ouverture des scènes décisionnelles dans le premier. Cette double opposition traduit probablement les difficultés à systématiser et à élargir la démarche dite participative, souvent qualifiée d'innovante, et pour laquelle la multiplicité des pratiques est occultée par une terminologie réductrice.

4.3 QUELS ACTEURS POUR QUELLES LÉGITIMITÉS?

Les concepts *gouvernance* et *métropolisation* font état d'une multiplication d'acteurs participant à l'action publique locale à toutes les échelles territoriales. Les communications présentées à Morges, ainsi que les débats en ateliers, nous permettent ici d'identifier et de recenser les principaux acteurs susceptibles de participer à l'action publique sur les deux niveaux empiriques que sont la métropole et l'espace public. Nous nous intéresserons ensuite aux relations entre ces différents groupes d'acteurs, pour comprendre quelles sont les formes de légitimité qui s'imposent à travers ce processus de métropolisation.

4.3.1 Quels types d'acteurs?

Les chercheurs prennent acte de la montée en puissance récente de certains acteurs, jusqu'alors peu ou pas représentés dans les politiques urbaines, aux différents stades de ces politiques. Dans la plupart des études de terrain présentées, cela semble devoir se traduire par un foisonnement assez diffus, sans qu'une (ou plusieurs) catégorie(s) d'acteurs dominante(s) et/ou nouvelle(s) ne se dégage(nt). Bien au contraire, la métropolisation donnerait une occasion de revitaliser le rôle du politique, en recréant une sorte de lien civique par le processus de définition collective du «projet», au sens que lui donne Y. Chalas. Pour certains, c'est à l'aménageur de réaliser le travail d'intégration complexe des différentes dimensions du projet urbain, en jouant tout à la fois les rôles d'expert, d'animateur, de coordinateur et de promoteur de l'action publique (K. Kunzmann). Pour d'autres encore, devant un politique affaibli par l'absence de projet collectif, seuls les acteurs administratifs sont à même de porter les réformes de fond (E. Salzano). La métropolisation ouvre des chantiers d'action

publique inédits sans pour autant permettre, aujourd'hui, d'avancer dans la connaissance des acteurs qui s'y impliquent. Ce dernier point est manifeste en particulier dans le retour de l'analyste vers les groupes traditionnellement impliqués. La participation réime, de façon unanime pour les chercheurs présents à Morges, avec participation citoyenne. Mais alors de quel(s) groupe(s) social(aux) parle-t-on?

Si la participation citoyenne est peu analysée à l'échelle métropolitaine, les études de cas concernant l'espace public peuvent faire l'objet d'une critique analogue. En effet, trois catégories d'acteurs occupent, de façon récurrente, une place prépondérante: les «élus locaux», les «experts» et les «habitants». Pour autant, les chercheurs restent muets sur les diverses déclinaisons de cette dernière catégorie: citoyens, habitants, usagers (avec des caractéristiques spécifiques)... selon le type d'espace public considéré. Les élus (politiques) sont invités à prendre en compte les contraintes de chacun, à «habiliter le citoyen, l'usager comme acteur en mesure de connaître et exprimer ses propres besoins et aspirations» (Y. Chalas): ils peuvent exercer un pouvoir d'animation, de coordination et de cooptation. Les «citoyens» seraient quant à eux placés au centre de la démarche d'aménagement d'espace public: le projet est destiné aux «habitants», ils doivent pouvoir se l'approprier (P. Amphoux), voire participer à son élaboration. Quelle est cependant leur place dans les modalités d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique? Où et quand interviennent-ils concrètement? Sont-ils effectivement présents de manière aussi prépondérante?

Ajoutons que si la catégorie des «citoyens» est centrale pour les analystes, elle a tendance à occulter l'intervention d'acteurs relevant de la sphère économique. L'espace public devient en effet un enjeu économique important, par les processus de commercialisation par exemple (M. Zepf). Par conséquent, les acteurs économiques ont un intérêt à s'inscrire dans de tels projets, non seulement en contribuant financièrement, mais aussi en participant, dans la longue durée, à leur définition et à leur animation (P. Amphoux).

Finalement, la place centrale de la catégorie «habitants» dans les projets d'espaces publics favorise l'étude de ses rôles à l'échelle micro et la description des relations que les «citoyens» ont avec d'autres acteurs. Cependant, quel que soit le niveau d'analyse, aucune catégorie sociologique véritablement nouvelle n'est mise à jour. Doit-on en déduire que la nouveauté à laquelle se réfèrent les tenants de la métropolisation est davantage liée aux relations entre les catégories classiques d'acteurs? L'étude des formes d'expertise devrait permettre de répondre en partie à cette question.

4.3.2 Quels types de légitimité?

En ce qui concerne les projets métropolitains, les experts d'hier (administratifs, techniciens, politiques) gagneraient en «bonne gouvernance» ce qu'ils perdraient en spécificité. Du même coup, les formes traditionnelles de la légitimité, notamment du politique¹⁷, perdraient de leur pertinence. Malgré tout, sur cette question, l'analyse

¹⁷ Nous faisons ici référence aux formes weberiennes de la domination. Elle peut être, selon Weber, de trois types: traditionnelle, charismatique, légale-rationnelle (Max Weber, *Economie et Société*, Paris, Pion, 1995).

semble étonnamment statique. Ici, le projet urbain en tant que projet politique apparaît comme une opportunité irremplaçable de relégitimer le politique. En ce sens, la «légitimité faible»¹⁸ dont parle Y. Chalas traduit moins l'avènement d'une nouvelle forme de légitimité que le caractère désormais problématique de la légitimité politique. Ailleurs, le déplacement d'enjeux des politiques urbaines semble favoriser l'apparition d'experts dans de nouveaux secteurs - communication, information - sans pour autant bouleverser en apparence les formes de la légitimité technique associée (F. Ascher). Pour finir, les tenants de l'institutionnalisation (consolidationnistes) critiquent l'inadéquation des aires fonctionnelles et des espaces politiques, s'appuyant donc implicitement sur une légitimité élective (D. Kübler, chap. 6). Au bout du compte, l'analyse des formes de légitimité associée à cette démocratie participative que nombre d'auteurs appellent de leurs vœux ne semble pas renvoyer à de nouveaux types de légitimité à l'échelle des politiques urbaines.

La conclusion que nous venons d'établir pour les politiques urbaines ne peut pas être simplement étendue au niveau micro. Les projets d'espaces publics présentés font une référence quasi exclusive aux relations entre habitants et techniciens. Ils nous informent donc peu sur les formes de la légitimité du politique. Par ailleurs, l'acceptation du dialogue ne signifie pas pour autant l'acceptation de la légitimité des acteurs nouveaux. Par exemple, O. Söderstrom, considérant le visuel comme média de première importance, réserve une place incontournable aux architectes, urbanistes et paysagistes, seuls capables de produire techniquement le projet. La parole des «habitants» ne vient que compléter une expertise technique, monopole jusqu'à présent des experts de l'urbanisme, puisque ces derniers «savent le regarder, le voir et le lire» (O. Söderstrom). De même, la définition par l'usage (P. Amphoux) s'apparente davantage à un processus d'acculturation de «l'usager» au contact de l'espace public qu'à un partage de l'information. Ce processus leur confère a priori une «expertise d'usage» dans la mesure où ce sont eux qui vivent l'espace. Cette expertise renvoie-t-elle à une «légitimité d'usage»? N'est-elle pas au contraire un prétexte visant à mobiliser les «citoyens»? Les travaux présentés ne nous permettent pas de répondre définitivement à cette interrogation. En revanche, les missions des experts s'élargissent au partage et à la diffusion de l'information et des connaissances, le pouvoir technique semble empiéter sur le pouvoir politique dès lors que celui-là peut contribuer à l'intégration de nombreuses catégories d'acteurs - «habitants», acteurs économiques,

A l'échelle des espaces publics, le pouvoir du technicien semble outrepasser la légitimité technique traditionnelle et reposer sur des capacités d'intégration et de cooptation nouvelles. Ce phénomène n'a pas trouvé d'écho à l'échelle métropolitaine. La métropolisation impliquerait donc des changements différenciés (et relativement marginaux) dans les relations entre les différentes catégories d'acteurs mobilisés dans les politiques publiques locales.

4.4 CONCLUSION

Les premiers éléments d'analyse permettent ainsi de distinguer les pratiques à l'échelle métropolitaine de celles réalisées sur un espace public. Les différences essentielles constatées entre ces deux niveaux empiriques concernent la dimension instrumentale du référentiel et les formes de la légitimité technique. D'un côté, l'institution apparaît être l'outil par excellence de l'action publique métropolitaine, alors que le recours à diverses modalités de participation caractérise le projet d'aménagement d'espace public. Un tel constat implique-t-il pour autant des différences fondamentales dans les relations entre acteurs selon les niveaux empiriques?

Cette confrontation ne nous permet pas de conclure catégoriquement. En effet, l'émergence de nouvelles catégories est loin d'être systématique, les «élus» et les «techniciens» demeurant centraux dans l'élaboration des politiques urbaines, quelle que soit l'échelle considérée. La seule nouveauté résiderait dans certaines formes de la légitimité du technicien à l'échelle des espaces publics. Celles-ci seraient, plus qu'avant, construites autour de capacités intégratrices et cooptatrices.

A de nombreux égards, la métropolisation ne serait pas ce processus soi-disant empreint de nouveauté. Ce décalage nous suggère trois pistes d'interrogation.

Doit-on tout d'abord considérer que l'action publique locale n'est pas affectée de façon si importante par la métropolisation? Autrement dit, doit-on considérer que le processus est sans effet (ou presque) sur la sphère politique? C'est ce que semblent suggérer, à première vue, les analyses que nous avons confrontées. La métropolisation étant caractérisée par des évolutions sociales importantes, un tel constat mettrait en avant la distance entre sphères sociale et politique. Quelles sont les capacités, opportunités ou volontés des élus pour relayer une nouvelle donnée sociale, en particulier à l'échelle de la ville?

L'absence de nouveauté constatée nous renvoie également à la pertinence des outils d'analyse. D'une part, le référentiel est destiné à l'analyse de politiques publiques dans des cadres nationaux et sectoriels; il s'avère finalement peu adapté pour décrire et comprendre l'action publique locale. D'autre part, un contexte métropolitain caractérisé par l'éclatement des cadres nationaux, la multiplicité des acteurs et la multisectorialité doit nous conduire, plus généralement, à relativiser la pertinence des outils traditionnels d'analyse, a fortiori pour une Science Politique dont certains soulignent les difficultés de traiter par elle-même de l'objet urbain¹⁹.

Enfin, au-delà d'une remise en cause des outils, l'analyse nous livre une image étonnamment statique de la métropolisation qui nous plonge dans un «doute épistémologique»: celle-ci ne serait-elle qu'un artefact? En effet, il nous semble qu'une ambiguïté existe sur les modalités de sa définition, processus de construction d'un réseau mondial de métropoles dont les caractéristiques seraient l'étalement urbain, la ségrégation sociale et spatiale, et la mobilité interne. Il nous semble qu'une telle formulation tend à confondre critères de définition et effets constatés, risquant de susci-

¹⁸ G. Saez, M. Bassand, «Les recompositions de l'action publique en contexte métropolitain et transfrontalier» in G. Saez, J. P. Leresche, M. Bassand (dir.), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale*, L'Harmattan, Paris, 1997, p. 10.

ter les illusions d'une approche fonctionnelle. Celle-ci, comme l'écrit B. Lacroix, «enferme [également] dans un cercle logique: définir un objet par ses finalités, puis imputer à celles-ci les raisons de l'existence de ce dernier»²⁰. N'aurait-on pas énoncé ce que devrait être la métropolisation plutôt que ce qu'elle est ou ce qu'elle fait?

CHAPITRE 5

GOUVERNER LA FRAGMENTATION OU LES DÉFIS DE LA GOUVERNANCE MÉTROPOLITAINE

Bernard Jouve¹

5.1 INTRODUCTION

En 1985, B. Dente publiait un ouvrage phare pour l'analyse des politiques locales en Italie. Cet ouvrage s'intitule *Governare la frammentazione. Stato, Regioni ed enti locali in Italia* et montre l'incapacité des institutions publiques italiennes à produire des politiques urbaines en raison de leur extrême fragmentation et de l'absence de mécanismes de régulation interne. Si l'on a choisi d'emprunter ici à B. Dente le titre de son ouvrage, c'est parce que depuis les années 1980, cette question de la fragmentation des scènes politiques, administratives et économiques métropolitaines est devenue une perspective de recherche centrale pour les sciences sociales s'intéressant au gouvernement des villes, non plus uniquement italiennes mais plus généralement européennes et nord-américaines. C'est la notion de gouvernance qui a servi à résumer l'ensemble des interrogations et qui a avancé des pistes de recherche prometteuses. Ce chapitre se fixe comme objectif d'en retracer la généalogie et de proposer de nouvelles voies de réflexion.

Depuis le milieu des années 1990, la gouvernance urbaine s'est en effet imposée dans le paysage académique européen traitant des métropoles. L'article de P. le Galès de 1995 [Le Galès, 1995] a eu sur l'édition francophone une influence essentielle en l'ouvrant à la littérature nord-américaine de langue anglaise et en modifiant les perspectives de travail jusque-là utilisées en France et dans les pays européens francophones pour aborder la question du gouvernement des villes. L'essentiel de la proposition de P. Le Galès, que l'on trouve clairement énoncée dans un chapitre cosigné en 1997 avec A. Bagnasco [Bagnasco, Le Galès 1997], se présente dans les termes suivants: non seulement les villes bénéficieraient de la recomposition des Etats modernes pour émerger en tant qu'acteurs collectifs sur la scène internationale mais, de plus, les modalités concrètes d'exercice du politique seraient à l'opposé du modèle que M. Weber associait à l'État [Weber, 1959]: la domination à travers l'usage exclusif de la violence légitime sur un territoire donné comme moyen d'agrégation disparaîtrait au profit d'une forme de politique reposant sur le projet collectif, le partage d'objectifs communs, d'une vision identique pour l'avenir de la ville, d'un véritable projet de société urbaine. Alors qu'E. Durkheim voyait dans les Etats au tournant du 19^e siècle

²⁰ B. Lacroix, «Ordre politique et ordre social. Objectivisme, objectivation et analyse politique», in M. Grawitz, J. Leca (dir.), *Traité de Science Politique*, tome 1, Paris, PUF, p. 472.

¹ Professeur à l'Institut de géographie de l'Université de Québec à Montréal (UQAM).

les «instances intégratrices de substitution» pouvant remplacer des institutions comme la famille ou l'Eglise et opérant dans des sociétés qui était en cours de différenciation interne [Durkheim, 1893], les villes des sociétés modernes seraient actuellement en passe de remplir cette fonction d'intégration sociale et politique.

Une des avancées les plus fortes contenues dans la notion de gouvernance urbaine a trait à l'hypothèse que les villes sont gouvernables dans le cadre de coalitions d'acteurs, d'institutions aux statuts divers mais qui échangent leurs ressources et leur légitimité pour produire des politiques publiques. Alors que les villes, et surtout les métropoles, présentent très généralement des configurations institutionnelles très éclatées en raison de l'extrême diversité des acteurs qui y interviennent, il serait néanmoins possible de gouverner ces construits socio-politiques et économiques par de telles coalitions intégrant des institutions relevant de la sphère publique et de la sphère privée. Dans la France des années post-décentralisation, de même que dans une Europe dans laquelle les systèmes institutionnels nationaux avaient nettement évolué au cours des années 1990, on mesure ce que cette proposition a pu apporter en tant que programme de recherche. Derrière l'apparente fragmentation du pouvoir métropolitain, il existerait un ordre politique qui ne serait pas porté par des institutions précises mais par des mécanismes informels d'agrégation. Y compris dans le cas suisse, la gouvernance urbaine est apparue comme un outil analytique pertinent permettant de travailler sur la contradiction entre un univers institutionnel métropolitain stable dans le temps et des dynamiques socio-politiques tendant à remettre en question, fonctionnellement, ce cadre [Leresche 2001].

Beaucoup a été écrit sur les mécanismes d'agrégation au sein de la sphère publique [Balme, Faure, Mabileau 1999]. On voudrait développer dans ce chapitre une question qui jusque-là a peu retenu l'attention: la problématique de l'agrégation dans la «sphère privée». On sait en effet que la sphère publique, disons le Politique, présente une tendance structurelle à la différenciation, à la segmentation de ses intérêts. De là à considérer qu'à l'opposé, le secteur privé, soumis à un champ de contraintes «objectives» et plus claires (le marché), présente une organisation plus cohérente, il n'y a qu'un pas qui a le statut scientifique de postulat. On voudrait donc revenir sur ce postulat en montrant les fondements dans la littérature nord-américaine sur la gouvernance (sect. 5.2) avant d'en pointer les limites (sect. 5.3). L'emploi des guillemets pour qualifier la «sphère privée» s'impose car on entend montrer qu'il ne s'agit pas d'un objet sociologique pertinent dès lors que l'on envisage de traiter de problématiques touchant à la gouvernance urbaine. Cette réserve ne conduit pas à remettre en question le caractère heuristique de la gouvernance urbaine. A l'inverse, on sera conduit, dans le cadre d'une approche interdisciplinaire, à proposer une série de questionnements sur la gouvernabilité des métropoles.

5.2 LES MÉTROPOLES SONT GOUVERNABLES PAR DES COALITIONS D'ACTEURS

Si la gouvernance urbaine, notion produite initialement aux USA, a eu tant de succès, c'est en grande partie parce qu'elle complète les grilles d'analyse utilisées jusqu'au début des années 1980 pour appréhender et formaliser l'exercice du pouvoir

urbain. En effet, même si elles diffèrent sur de nombreux points, les coalitions de croissance formalisées par J. Logan et H. Molotch [Logan, Molotch, 1987] ou les régimes urbains de C. Stone [Stone, 1989], ces grilles d'analyse se fixent comme ambition de lire les politiques urbaines comme le produit de ces trois variables que sont l'évolution du capitalisme moderne, l'évolution des systèmes institutionnels nationaux et les rapports politiques entre groupes sociaux à l'intérieur d'une ville. Le poids conféré à chacune de ces trois variables est certes différent en fonction des perspectives d'analyse déclinées, il reste que ces dernières amendent fortement à la fois les courants marxistes, élitistes et pluralistes qui étaient en vigueur jusque-là au sein de la communauté scientifique s'intéressant aux politiques urbaines.

Les tenants d'une lecture élitiste et pluraliste comprenaient ces dernières comme des produits essentiellement soumis aux luttes d'influence structurant en interne des communautés locales [Harding, 1995]. Au contraire, les analystes marxistes lisait ces mêmes politiques urbaines comme répondant à une fonctionnalité spécifique dans l'accumulation du capital [Pickvance, 1995]. L'un des avantages de la gouvernance urbaine en tant que notion de rang moyen est de proposer une série d'arbitrages entre des positions académiques antagonistes en déplaçant les termes du débat (§ 5.2.1). Plus tard, le débat autour de la gouvernance s'est vu complété par une série de réflexions sur le devenir de l'Etat dans le processus de transition post-fordiste (§ 5.2.2). C'est cette montée en généralité qui pose actuellement problème et qui a conduit, de fait, à ignorer certains des questionnements initiaux.

5.2.1 Les apports de la gouvernance urbaine

L'intérêt majeur de l'article fondateur de H. Molotch sur les coalitions de croissance [Molotch, 1976] réside dans le fait qu'il prenait position dans le débat structurant la communauté scientifique nord-américaine autour de la controverse entre élitistes et pluralistes. En effet, dans les années 1970, le débat académique sur les politiques urbaines et la structuration du pouvoir dans les communautés locales, perspective très développée depuis les travaux de l'Ecole de Chicago, voyait s'opposer deux courants essentiels:

- Les héritiers de F. Hunter qui, à travers ses travaux sur Atlanta, avaient montré dès 1952 que le pouvoir local était détenu par une minorité d'individus occupant des positions institutionnelles clés dans la structure du pouvoir local [Hunter, 1952].
- A l'inverse, les chercheurs se revendiquant des travaux de R. Dahl sur New Haven insistaient sur le fait que la ville constituait la clé de voûte du pluralisme américain institué dans la Constitution [Dahl, 1961]. En effet, à partir d'une analyse de la décision entre différents champs de politique publique (éducation, santé...), ces chercheurs constataient que, même dirigée par un élu doté d'un charisme certain et disposant d'un leadership affirmé, la ville de New Haven restait caractérisée par la fragmentation des intérêts entre groupes sociaux se traduisant par une fragmentation des élites urbaines; cette fragmentation rendait ainsi impossible l'affirmation, au niveau de la ville dans son ensemble, d'une coalition élitaire entre un petit nombre d'acteurs.

Ces deux courants de pensée, utilisant des méthodes d'investigation différents pour appréhender l'exercice du pouvoir au sein d'une communauté, origine en partie du débat les opposant, s'étaient également vus complétés par un courant néo-élitiste représenté par des auteurs comme S. Lukes, P. Bachrach et M. Baratz. Pour eux, la définition de la structuration de l'agenda politique constituait un élément de preuve de l'exercice du pouvoir tout aussi réel que la capacité de groupes sociaux à participer à la décision et à influer sur son contenu [Lukes, 1974].

Dans un article de 1996, A. Harding a parfaitement montré les limites méthodologiques et analytiques de ces trois grands courants de pensée. Premier élément, les questions auxquelles ces grilles de compréhension répondent sont différentes car les élitistes s'intéressent aux individus qui dirigent une ville, les pluralistes à la possibilité de piloter une ville et les néo-élitistes aux individus qui structurent l'agenda politique. Deuxième élément: la perspective adoptée dans les trois cas, même si cela est un peu moins vrai pour les néo-élitistes, est foncièrement individualiste. Le pouvoir en ville s'observe à travers les stratégies d'individus en favorisant l'individualisation méthodologique comme grille de compréhension de leur comportement politique. Troisième critique de fond soulevée par A. Harding: le caractère insuffisamment problématisé de la notion de communauté locale pourtant à la base de ces différentes approches [Harding, 1996].

A partir des travaux de J. Logan, H. Molotch et P. Peterson va peu à peu s'imposer l'idée que les villes sont gouvernables dans le cadre de coalitions mettant aux prises les intérêts privés – du moins certains d'entre eux – et les pouvoirs publics. C'est tout d'abord P. Peterson qui dans *City Limits* [Peterson, 1981] met clairement en avant la dépendance des villes par rapport aux acteurs privés et l'obligation pour les collectivités locales d'attirer des entreprises sur leur territoire, de la main-d'œuvre qualifiée, des groupes sociaux occupant une position élevée dans la stratification sociale afin d'agir «efficacement» dans la compétition interurbaine. En l'occurrence, cet auteur décline sur l'objet «ville» les propositions de C. Lindblom appliquées aux démocraties libérales [Lindblom, 1977]. La formalisation la plus avancée de ce raisonnement se trouve dans *Urban Fortunes* de J. Logan et H. Molotch [Logan, Molotch, 1987] qui pose que la dépendance des élus locaux aux acteurs économiques est structurellement, la plus forte par rapport aux intérêts fonciers. Pour les deux auteurs, les coalitions de croissance sont structurées par la question de la propriété foncière et des stratégies antagonistes qui se développent autour de la valeur d'échange et de la valeur d'usage du foncier. Les propriétaires fonciers, bénéficiaires de la rente foncière, profitent des logiques à la fois des promoteurs immobiliers et des spéculateurs qui interviennent directement auprès des élus locaux pour agir, par le biais de politiques urbaines, sur le prix du foncier. La coalition de croissance entre élus, propriétaires fonciers, spéculateurs, promoteurs immobiliers (auxquels viennent s'ajointre des «acteurs auxiliaires» pour reprendre la terminologie des deux auteurs qui regroupent dans cette catégorie des universitaires, les agences d'urbanisme, les médias locaux...) est structurée par la poursuite d'un objectif commun: l'augmentation de la valeur d'échange du foncier. Par la suite, la littérature de langue anglaise évoquera la dépendance des élus locaux par rapport au «secteur des affaires», aux «acteurs privés» sans pour autant sociologiser davantage le propos.

5.2.2 Le débat sur la «glocalisation» et le post-fordisme

A la fin des années 1980 et au début des années 1990, ces travaux sur la gouvernance urbaine développés aux USA ont «téléscopé» des débats plus généraux sur les transformations des Etats. La gouvernance a en quelque sorte «muté» d'une interrogation touchant proprement au pouvoir urbain à une série de questionnements relative à l'avenir des Etats-nation comme instance dominante dans la régulation des sociétés modernes. Pour analyser les transformations de l'Etat-providence, plusieurs pistes de travail ont été évoquées. Dans ce chapitre, les «pistes» de la glocalisation et du post-fordisme sont plus particulièrement développées.

On doit le concept de «glocalisation» à E. Swyngedouw qui pose que la transformation du fordisme et la montée en puissance d'un mode de régulation reposant sur la flexibilité remettent en question l'Etat comme l'espace au sein duquel s'élaborent les compromis entre groupes sociaux [Swyngedouw, 1989]. Cet auteur date ce processus de transformation du milieu des années 1970. A partir de cette période, la géographie des lieux centraux change au détriment des Etats qui perdent de leur capacité de régulation et cela au profit des espaces locaux. Pour étayer sa thèse, E. Swyngedouw montre que les politiques régionales ont pratiquement disparu dans les Etats européens (cas de la France, des Pays Bas, de la Belgique...). En prenant appui sur certains exemples précis, l'auteur insiste à l'inverse sur le fait que le local est en passe de devenir un nouvel espace de régulation. Ces exemples portent notamment sur:

- les négociations sociales entre le patronat et les syndicats qui se transforment et se déplacent; les négociations collectives et globales au niveau national sont remplacées par des négociations sectorielles, dans les entreprises au niveau local;
- la remise en question des politiques nationales encadrant le marché du travail;
- le remplacement progressif de l'Etat-providence et de ses politiques redistributives par un système privatisé d'assurance sociale et de chômage;
- la plus grande autonomie financière des collectivités locales (même si l'auteur reconnaît malgré tout que cette autonomie financière n'est pas valable partout);
- le développement des politiques partenariales associant public/privé remplaçant les interventions directes de l'Etat.

Cette notion de glocalisation alimente directement de très nombreux travaux se situant dans le champ de la gouvernance urbaine. Déclinée sur les politiques urbaines, la gouvernance, telle qu'elle est abordée par certains auteurs comme M. Mayer, sert à désigner un ensemble de mécanismes transformant la nature du politique [Mayer, 1994]. Au milieu des années 1990, M. Mayer a ainsi listé trois grandes évolutions que connaissent les villes des pays développés depuis une vingtaine d'années:

- Les collectivités locales ont vu leur importance s'accroître et ont adopté des stratégies proactives². Cette évolution est due pour l'auteur à l'importance qu'ont prise les capitaux mobiles et à l'évolution des modes de production et des technologies de communication. Le niveau national ne peut plus réguler à lui seul ces processus.

- On a observé une mobilisation croissante du local dans le domaine du développement économique qui est devenu le secteur de politique publique central auquel se subordonnent de plus en plus d'autres secteurs.
- Dernière tendance, l'ouverture de la sphère du politique (de la décision) à des groupes sociaux et des institutions privées et semi-publiques. Le politique² en tant que tel se dissout à travers le partenariat et la recherche de formes de collaboration.

Le post-fordisme, en tant que courant d'analyse, a également largement contribué à poser la question du rôle de l'Etat dans les sociétés modernes. Le fordisme est une phase particulière de développement du capitalisme qui se caractérise par l'imposition de méthodes tayloriennes de travail dans les secteurs les plus importants de l'économie associée à un élargissement sans précédent du marché du travail salarié dans le secteur industriel, la réalisation de gains de productivité très importants du fait de la standardisation et une augmentation très notable à la fin du Produit Intérieur Brut des pays et des niveaux de vie. La régulation de l'ensemble reposait sur l'Etat keynésien qui, à travers l'extension sans précédent des politiques de «bien-être» (*Welfare*), bénéficiait aux salariés, représentés par des structures syndicales bureaucratiques, et leur permettait d'agir sur les politiques publiques; la légitimation de l'ensemble du régime de régulation étant rendue possible par la croissance économique, la forte consommation interne et externe sous-tendant cette croissance et l'institutionnalisation des conflits sociaux [Esser, Hirsch, 1994]. Pour B. Jessop, la crise du fordisme dans les années 1970 se traduit sous deux formes essentielles [Jessop, 1994]. En premier lieu, la transformation des processus de travail avec l'apparition de modes de production flexible, reposant sur des innovations technologiques, faisant appel à une main-d'œuvre hautement qualifiée et acceptant une adaptation des conditions matérielles de travail à l'évolution de la demande plus versatile qu'auparavant. Le post-fordisme sera à désigner la transformation du régime de production de masse et l'évolution vers la segmentation poussée des marchés, une concurrence accrue entre pays et une structuration moins forte de la consommation nationale sur la croissance économique d'ensemble. En second lieu, la réorientation des programmes d'action de l'Etat de la stimulation de la demande et de la consommation, notamment à travers ses politiques de «Welfare» vers le soutien de l'offre et de l'innovation, vers la promotion de la flexibilité dans l'organisation des relations de travail au sein des entreprises. Surtout, la thèse sous-jacente à un grand nombre de travaux sur le post-fordisme est la suivante: l'Etat n'est plus à même de garantir le contrat social qui le liait à la société civile. Il ne cons-

² Ce constat est partagé par de nombreux auteurs mais il convient de préciser que l'explication des origines du processus suscite débat. Pour M. Mayer, c'est l'évolution du capitalisme moderne qui est au centre du processus. Pour d'autres auteurs, ce processus s'explique également par la pression des collectivités sur les Etats en vue d'acquérir plus de compétences en matière de développement économique mais aussi et surtout par le fait que ces mêmes Etats ont transféré sur les collectivités locales un problème qu'ils ne savaient plus traiter dans un contexte de crise économique majeure (cf. Pickvance C. et Preteceille E. (1991), «The significance of local power in theory and practice», in C. Pickvance et Preteceille (sous la direction de), *State Restructuring and Local Power*, London, Pinter Publishers, pp. 1-17.).

titue plus l'ensemble des institutions disposant certes du monopole de la violence légitime mais surtout autour desquelles la régulation d'ensemble des sociétés occidentales s'organisait; cette régulation passant par les négociations collectives entre les deux grands types d'intérêts structurant le capitalisme: le travail et le capital. Le post-fordisme pointe ainsi ce que B. Jessop résume sous la notion «d'Etat creux»: «Pendant que l'Etat-nation reste politiquement pertinent en termes de souveraineté, ses capacités d'intervention à l'intérieur des frontières nationales apparaissent très nettement fragilisées en raison, d'une part, de l'évolution du capitalisme vers des systèmes de production internationalisés, flexibles (mais aussi régionalisés) et, d'autre part, de la compétition internationale et des risques qui en découlent. Cette perte d'autonomie crée à son tour un besoin de coordination supranational et la résurgence d'espaces locaux de coordination.» (Trad.) [Jessop, 1994].

De même, D. Harvey, à partir d'une lecture néomarxiste de l'évolution des politiques urbaines, insiste sur le fait que les politiques des villes visant à attirer des capitaux mobiles, des entreprises par le biais de politiques de développement ne constituent pas un signe de crise du capitalisme mais au contraire un élément de sa recomposition. Le capitalisme contemporain se détournerait ainsi de l'espace national comme cadre géographique de son développement et de sa reproduction pour au contraire valoriser le local et en premier lieu les villes [Harvey, 1989]. Ce processus s'explique à ses yeux comme résultant d'un besoin structurel pour le capitalisme de recherche d'altérité, de différences territoriales, afin de mettre en concurrence et de profiter des avantages comparatifs des territoires. Le niveau national ne constituant plus un niveau de différenciation territoriale suffisant et n'ayant plus les moyens de créer cette différence, c'est vers le local que se tourne le capitalisme. Reprenant la thèse de l'Etat dual proposé par A. Cawson [Cawson, 1978], D. Harvey montre ainsi que ce processus a un impact essentiel sur la division classique du travail entre les Etats et les villes: les villes remplissaient jusqu'alors une fonction auxiliaire dans l'organisation de la puissance publique et agissaient essentiellement à travers la fourniture de services urbains de proximité et d'équipements collectifs. En comparaison, les Etats remplissaient les fonctions les plus importantes de régulation du marché du travail, d'organisation et de canalisation de la croissance économique et de réduction des inégalités sociales par le biais de politiques redistributives. Pour D. Harvey, les villes sont amenées à délaisser leurs politiques gestionnaires pour au contraire, poussées en ce sens par la transformation du capitalisme, chercher à mettre à place des politiques de développement en faisant valoir leurs différences.

C'est sur la base de cette littérature que la problématique des «villes entrepreneuriales» s'est développée dans les années 1990, soutenue par de vastes programmes de recherche en sciences sociales lancés par des organismes comme l'*Economic and Social Research Council* en Grande-Bretagne ou par l'Union européenne dans le cadre de l'action «Villes de Demain» du Programme-Cadre de Recherche et Développement. On a ainsi vu se multiplier les ouvrages et les conférences donnant à voir des villes n'ayant d'autre choix que d'opter pour des politiques «pro-actives», devant capter des ressources financières sur le «marché» pour faire face aux désengagements budgétaires des Etats européens et nord-américains.

5.3 LES MÉTROPOLES SONT-ELLES GOUVERNABLES?

Les travaux relatifs à la gouvernance urbaine et ceux portant sur la glocalisation et le post-fordisme ont conduit, à partir du milieu des années 1990, à considérer que les métropoles étaient non seulement gouvernables dans le cadre de coalitions intégrant des acteurs et institutions publics et privés mais, de plus, que ces configurations étaient à la base de la transformation des Etats modernes. Pour les sciences sociales l'avancée était significative puisque les politiques urbaines n'étaient plus uniquement un épiphénomène s'inscrivant dans un cadre national. Elles devenaient un vecteur du changement dans l'organisation étatique, en remettant en question, sur fond de globalisation, la division du travail entre les élites politiques et administratives métropolitaines et nationales. De plus, alors que le Politique avait toujours été centré sur l'Etat, les villes devenaient des espaces politiques majeurs au sein desquels pouvaient apparaître des mécanismes d'agrégation d'acteurs et d'intérêts comparables à ceux qui s'étaient développés au niveau étatique.

Sans remettre en question la véracité de la thèse «entrepreneuriale», on ne peut que regretter une montée en généralité non maîtrisée dans les termes du débat scientifique. Non seulement l'Etat n'a pas disparu des politiques urbaines, notamment comme cela est trop souvent postulé des mécanismes réels du développement local, mais, de plus, l'une des questions au centre des débats initiaux sur la gouvernance urbaine demande à être réintroduite dans ce même débat: l'agrégation des intérêts. En effet, à en croire certains auteurs, les métropoles sont les nouveaux espaces d'agrégation entre le «monde des affaires», le «secteur privé» et «associatif» et les institutions. Certains travaux récents remettent en question cette hypothèse d'une agrégation réussie au niveau métropolitain.

5.3.1 La gouvernance urbaine dans des contextes sectoriels et territoriaux fragmentés

C'est ici qu'une approche combinant aménagement, sociologie et économie, dans un souci de rendre toute sa complexité au territoire métropolitain, vient utilement questionner cette approche trop globale, trop éthérente du «monde des affaires». Il est en effet possible à la fois de remettre en question cette approche mais surtout de l'amender afin de proposer de nouvelles pistes de travail. Alors que la littérature insiste très largement sur la fragmentation du politique en milieu urbain, sur la concurrence entre collectivités locales, cette même question de la fragmentation appliquée aux acteurs économiques reste encore un angle mort qui a été peu analysé.

Or elle s'avère d'autant plus importante qu'elle est au fondement de l'analyse des politiques urbaines en termes de gouvernance, de coalition public/privé qui considèrent que la ville contemporaine est gouvernable dans le cadre de ce type de configuration. Cette approche est juste si l'on admet, en tant que postulat, que la base productive d'une ville est organisée politiquement de manière stable et que les canaux de médiation entre collectivités locales et acteurs privés sont également stables dans le temps [Stone, 1989]. Or ce postulat mériterait utilement d'avoir le statut d'hypothèse. En effet, on peut poser l'hypothèse que les métropoles sont actuellement caractérisées par une tendance à la fragmentation très importante du système de représentation des acteurs privés. Ce processus se nourrit de trois tendances convergentes:

- La remise en question de la structuration de la base productive de nombreuses villes européennes par un petit nombre de grandes entreprises. Le fordisme, comme mode dominant de production et d'organisation des rapports sociaux, avait conduit certaines grandes firmes à structurer autour d'elles un réseau de sous-traitants qu'elles plaçaient dans un rapport de domination [Veltz 2000]. Ces réseaux de sous-traitants étaient très généralement organisés sur une base géographique métropolitaine. La globalisation de l'économie amène ces grandes firmes à internationaliser leurs réseaux de sous-traitants, donc à voir leur rapport à leur territoire d'origine se transformer de même que leur implication dans les politiques des collectivités locales. De plus, cette même internationalisation permet à certains sous-traitants à chercher également des donneurs d'ordre sur d'autres territoires. On observe même actuellement de très petites entreprises artisanales occuper des «niches» très précises et voir leur cadre spatial de référence complètement changer. Ce processus interne à la sphère économique induit une remise en question des canaux classiques de médiation qui passaient auparavant par un petit nombre d'entreprises structurantes.

- La remise en question des instances traditionnellement représentatives du monde patronal dans les villes européennes. Qu'il s'agisse des Chambres de Commerce et d'Industrie ou encore de structures notabliaires de socialisation du patronat, ces instances ont vu ces dix dernières années, sous le coup de l'internationalisation des économies locales, émerger de nouveaux acteurs économiques, de nouveaux entrepreneurs n'adhérant pas à ces structures classiques, créant de nouvelles instances de socialisation et de mobilisation. On voit ainsi se diversifier très nettement au niveau métropolitain le système de représentation des intérêts privés. L'un des cas les plus flagrants de ce processus de diversification concerne les entreprises que l'on range dans la «nouvelle économie». Leurs chefs d'entreprises représentent une nouvelle génération de leaders économiques dont les comportements et les modèles de référence ne s'accordent que très difficilement de la notabilité traditionnelle d'instances comme les Chambres de Commerce, le Lyon's Club ou encore le Rotary.

- Cette tendance au pluralisme dans le mode de représentation des intérêts des entreprises s'exprime également en Europe en terme territorial. En effet, le niveau métropolitain est un espace de représentation des intérêts des entreprises, parmi d'autres. En Europe, il coexiste avec les niveaux régional, national et européen. Cette dynamique territoriale dans la représentation des intérêts économiques et la construction de politiques sectorielles ne s'établit pas dans un jeu à somme nulle où ce qui est gagné par un niveau l'est au détriment d'un autre. Il s'agit bien au contraire d'un processus d'empilement de territoires.

Il est clair que la question de la diversification des canaux de médiation, la pluralité des échelles géographiques d'action des firmes constituent des éléments de complexité que les collectivités locales doivent prendre en compte dans leur stratégie d'internationalisation et que les chercheurs et universitaires doivent intégrer dans leur questionnement et leur démarche empirique.

5.3.2 La lente érosion de la représentation par secteur

Si l'on déplace un peu plus la focale d'observation vers un niveau micro, celui des firmes, on se rend compte que cette tendance à la fragmentation du «monde des affaires», catégorie sociologique pour le moins floue, est encore accentuée par la lente érosion de la logique sectorielle qui fondait le principe même de la représentation des firmes auprès des pouvoirs publics et qui, accessoirement, constitue la base de la nomenclature utilisée par les instituts de statistiques et les chercheurs.

En effet, en Europe au moins, la représentation par secteur d'activité des entreprises répondait à l'origine à une logique de négociations entre syndicats patronaux et employés. Le secteur économique constituait une scène de négociations des conventions collectives entre patronat et employés au début du 20^e siècle. Il ne s'inscrivait aucunement dans une logique de compétitivité des entreprises, de représentation de leurs intérêts auprès des pouvoirs publics, qu'ils soient nationaux, régionaux ou métropolitains. C'est pourtant ce mode d'organisation politique du monde patronal qui prévaut encore aujourd'hui et qui est de fait en décalage de plus en plus évident avec les logiques des firmes. Dit simplement, l'identification d'intérêts communs aux entreprises d'un même secteur d'activité, représentées donc par un même syndicat de branche, est de plus en plus difficile à cerner. En dehors d'intérêts touchant à leur environnement (fiscalité, formation de la main-d'œuvre, infrastructures de communication), les entreprises d'un même secteur peuvent, en fonction de leur management interne, entretenir des relations très différentes par rapport à leur territoire d'implantation, aux politiques publiques des collectivités locales.

Certains travaux récents ont ainsi classé les entreprises non pas sur leur appartenance à un secteur d'activité mais en fonction de logiques de management interne. La typologie ainsi constituée donne à voir cinq profils d'entreprises en fonction de leur degré d'implication dans leur territoire d'implantation, de leur relation avec les collectivités locales [Martinet, Tannery 2000].

1) Le «style développeur» est caractéristique de groupes qui laissent à leurs unités locales une très forte autonomie dans la déclinaison opérationnelle de la stratégie élaborée par le siège social. Les unités locales possèdent en général toutes les fonctions de décision pour être actives dans leur environnement. Le siège social ne compte qu'un petit nombre de directions qui formulent les grandes orientations stratégiques. Le territoire, les relations avec les collectivités locales et leurs politiques sont donc essentielles pour les unités locales qui développent notamment des relations très étroites avec d'autres entreprises locales spécialisées dans le conseil et les activités d'intermédiation. C'est ce type d'organisation interne qui alimente le plus fortement les logiques d'internationalisation des villes car il est porteur d'une valeur ajoutée très forte pour les métropoles, génère des dynamiques d'agglomération...

2) Le «style opérateur centralisé» se situe à l'extrême inverse. Tout est décidé au sommet de l'organisation de la firme, les unités locales sont cantonnées dans un rôle de production, doivent respecter des procédures qui garantissent le contrôle par le niveau central. Les effets pour le territoire d'implantation portent uniquement sur l'emploi, en aucune manière sur la production de synergies entre groupes. La captation des unités locales par les collectivités locales est moins importante que celle du siège social.

3) Le «style contrôleur» s'organise autour des principes suivants: le siège social se concentre sur un cœur de métier très précis, élabore une stratégie. Les unités locales interviennent sur des marchés complémentaires. Elles ont une certaine latitude pour gérer certaines ressources locales (par exemple le recrutement ou la politique commerciale). En cela, elles sont fortement impliquées dans leur territoire et mobilisent dans leur activité d'autres entreprises spécialisées; le contrôle du siège social sur les unités est plus fort que dans le cas du «style développeur».

4) Le «style investisseur» est le fait de groupes qui mettent en place des stratégies de conquête de marché par la multiplication des territoires d'implantation. Il s'agit généralement d'activités fortement capitalistiques pour lesquelles le retour sur investissement est long et la réversibilité de la position limitée. En Europe, c'est notamment le cas des groupes spécialisés dans les réseaux techniques urbains (eau, transports collectifs, énergie, télécommunications...).

5) Le «style financier» caractérise les groupes pour lesquels le siège social délègue l'ensemble des responsabilités à ses unités locales moyennant un objectif ferme de rentabilité. Le suivi des activités des unités locales est exclusivement financier. En fait, le «style financier» peut conduire les entreprises à avoir des rapports au territoire très différents et emprunter aux styles précédemment évoqués. Potentiellement, les groupes financiers sont ceux qui présentent un nomadisme territorial le plus net.

Même si elle s'applique en premier lieu aux grands groupes dotés d'unités locales, la pertinence de cette typologie tient dans une meilleure prise en compte du lien entre les firmes et leur territoire d'implantation. La division du travail entre le siège social d'une entreprise et les unités locales s'établit selon des modalités qui ne recourent en rien le découpage sectoriel, au sens de la nomenclature statistique, et l'organisation politique des acteurs économiques fondée au contraire sur l'appartenance à un secteur d'activité. La valeur ajoutée d'une entreprise à son territoire d'implantation n'est pas uniquement fonction de son secteur mais bien davantage des relations qu'elle développe ou non avec d'autres entreprises, générant ainsi, ou non, des «effets d'agglomération».

En la matière, c'est le style de management interne aux groupes qui est déterminant. Si la notion de district industriel a connu ces dernières années un essor tout particulier dans les sciences sociales et chez les décideurs [Benko, Lipietz, 1992], le point méthodologique mis en avant ici permet de poser dans une perspective critique les politiques locales qui entendent faire des entreprises à haute valeur ajoutée les moteurs de la croissance locale. Par haute valeur ajoutée, on entend classiquement le poids de la Recherche & Développement dans le processus de travail interne à une entreprise. Or la valeur ajoutée d'une firme à son territoire d'implantation, la création de réseaux sociaux à la base d'un fonctionnement en district, n'est pas uniquement fonction du seul poids de la Recherche & Développement mais aussi du management interne d'une entreprise. L'unité d'une firme peut très bien s'implanter dans une ville, sans pour autant avoir la moindre valeur ajoutée sur l'économie métropolitaine, simplement parce que son territoire de référence n'est pas à cette échelle géographique.

5.4 CONCLUSION

Dans ce chapitre, on s'est efforcé de montrer en quoi la généalogie de la notion de gouvernance urbaine était largement explicative de son succès. L'importance qu'elle a prise ces dernières années dans la communauté scientifique européenne et nord-américaine s'explique en grande partie par le dépassement du débat entre pluralistes et élitistes au sein des sciences sociales nord-américaines s'intéressant au gouvernement urbain. En Europe, les chercheurs ont davantage insisté sur le lien existant entre la restructuration des Etats et l'émergence des villes et des métropoles comme les nouveaux territoires pertinents du Politique. La thèse de l'évidence de l'Etat a suscité de nombreuses critiques et actuellement rares sont ceux qui soutiennent encore que les Etats européens sont en voie de disparition.

La gouvernance urbaine a pour les chercheurs européens présenté l'avantage de décaler la focale d'observation du pouvoir urbain. Alors que la sociologie des organisations était devenue progressivement le cadre d'analyse standard, la gouvernance urbaine a remis en question cette hégémonie analytique en obligeant les chercheurs à se pencher non plus uniquement sur le fonctionnement des institutions, des organisations en charge du gouvernement des villes (collectivités locales, administration d'Etat...) mais en intégrant de nouveaux acteurs dans la compréhension des politiques urbaines (associations, instances représentatives des entreprises, instances mixtes comme les Sociétés d'Economie Mixte, les agences de développement...). L'effort de recherche a porté tout particulièrement sur l'étude des configurations institutionnelles, des procédures de concertation, des réformes institutionnelles permettant d'expliquer pourquoi les métropoles, en tant que construits socio-politiques fragmentés entre une kyrielle d'intérêts publics et privés, étaient néanmoins toujours gouvernables.

En se focalisant uniquement, et la tâche n'est déjà pas si facile, sur la question de l'articulation entre les institutions publiques et la « sphère privée » dans le cadre des politiques de développement local, ce chapitre a au contraire insisté sur les difficultés structurelles qui pèsent sur la stabilisation des formes de médiation entre ces deux pôles. On savait depuis longtemps, notamment grâce à la sociologie des organisations que le pôle « public » n'en constituait pas un au sens strict du terme et qu'y compris au sein des instances les plus bureaucratiques, il existe des marges de manœuvre potentielles qui peuvent être mises à profit par les acteurs pour y développer des stratégies d'autonomisation. Nombre de travaux sur la gouvernance urbaine ont considéré qu'à cette segmentation du « public » correspondait une organisation cohérente des intérêts privés. Or cette question n'est pas non plus tranchée définitivement. Ce texte a au contraire insisté sur les tendances à la segmentation structurelle de la « sphère privée » à l'échelle métropolitaine. A partir de la littérature existante et sur la base de résultats de travaux empiriques récents [Jouve, Lefèvre, 2002; Jouve, 2003], on peut en effet se demander si l'échelle métropolitaine est devenue l'espace sur lequel se structurent les logiques des entreprises et de leurs instances représentatives. A n'en pas douter, cette échelle géographique est importante mais elle n'est pas exclusive et surtout pas dominante. Les autres territoires de l'action collective (quartiers, régions, Etats) pèsent toujours aussi fortement sur la structuration de ces logiques. Si en termes fonctionnels les métropoles sont devenues des espaces d'interface entre ces territoires – ce qui

explique l'importance des enjeux socio-économiques qui s'y développent – on ne voit pourtant pas se dessiner, de manière systématique et généralisée, une gouvernance métropolitaine dans laquelle ce niveau territorial prendrait le pas sur les autres échelles spatiales et les institutions qui s'y rattachent. Le défi du gouvernement des métropoles réside certainement dans cette obligation de gérer des territoires d'action collective sans cadre institutionnel stable et alors que les canaux de médiation public/privé ont tendance à se diversifier. On mesure ainsi les risques qui pèsent sur ces ensembles territoriaux fragmentés. Les métropoles sont, du fait de l'acuité des problématiques sociales et économiques, des territoires essentiels pour le Politique. Sont-elles dotées de mécanismes de gouvernance permettant de faire face aux défis à cette échelle géographique ? Il n'y a certainement pas de réponses définitives à cette question tant les contextes locaux – politiques, économiques, sociaux – sont importants. On ne peut que souhaiter de voir se généraliser les programmes de recherche comparatifs.

LA MÉTROPOLE ET LE POLITIQUE. GOUVERNANCE, INSTITUTIONS ET CITOYENNETÉ DANS LES AGGLOMÉRATIONS EN SUISSE

Daniel Kübler¹

6.1 INTRODUCTION²

La problématique de l'adaptation des institutions politico-administratives aptes à répondre à la diversification et à l'étalement des espaces métropolitains constitue un thème récurrent en science politique. Depuis le début du 20^e siècle, la discussion autour des disparités entre l'espace fonctionnellement aménagé et l'espace de gestion politico-administrative occupe de manière pertinente les experts de la communauté scientifique. Traditionnellement, il existe deux courants idéologiques qui partagent la communauté des experts [Ostrom, 1972]. Le premier courant, celui des *réformateurs métropolitains*, s'oppose au concept politico-administratif de la désintégration des régions urbaines en une multitude d'autorités locales. Ces réformateurs favorisent au contraire la consolidation institutionnelle des régions par le moyen de fusions de communes ou de la création de nouvelles institutions de type «gouvernement métropolitain». Le deuxième courant, en revanche, fondé sur le concept de la *théorie du choix rationnel*, défend la fragmentation institutionnelle des espaces urbains. Selon leurs protagonistes, ce choix se justifie notamment par rapport au phénomène de compétition entre les différentes communes qui contribue à une meilleure efficacité des allocations de ressources.

Cependant, il semble évident qu'aucune de ces deux thèses extrêmes ne correspond à la réalité empirique. Dans l'objectif de résoudre un certain nombre de problèmes relatifs à la «fragmentation gouvernementale» [Dente, 1990, p. 60], la mise en place de réseaux de coopération interinstitutionnelle a toujours été une stratégie importante en matière de politique publique de l'urbain. Même si les adhérents aux deux thèses extrêmes n'ont jamais mis en question l'importance de ces réseaux, ils n'y voient pas une raison pour remettre en cause leurs cadres de pensée respectifs. Ainsi,

¹ Institut de science politique, Université de Zurich. L'auteur remercie Brigitte Schwab pour sa relecture critique d'une version antérieure de ce chapitre.

² Ce chapitre se fonde sur la recherche *Gouvernance métropolitaine et légitimité*, menée au Laboratoire de sociologie urbaine de l'EPFL et financée par le Fonds National de la recherche scientifique dans le cadre du Programme prioritaire de recherche «Demain la Suisse» (projet no. 5004-058522). Les analyses plus détaillées ont été publiées dans Kübler *et al.* (2002).

les réformateurs métropolitains ont tendance à considérer ces réseaux comme moyen intermédiaire vers une consolidation institutionnelle. Et les tenants de la théorie du choix rationnel les perçoivent comme un système qui permet de réaliser des économies d'échelle tout en respectant l'autonomie des communes impliquées.

La pertinence de ces deux visions des choses a été de plus en plus mise en cause dès les années 1990, tant par des recherches nord-américaines³ qu'européennes. Celles-ci considèrent que l'importance des réseaux de coordination pour la conduite des politiques publiques métropolitaines aujourd'hui nécessite une conceptualisation renouvelée de la gouvernance des espaces métropolitains. Ils ont ainsi développé une perspective analytique dans laquelle la gouvernance métropolitaine est présentée comme le résultat d'échanges entre une variété d'acteurs au cours desquels les relations territoriales et leurs hiérarchies sont ré-articulées. Il s'ensuit que, dans cette «nouvelle gouvernance métropolitaine» [Brenner, 2003]⁵, les recettes miracles pour augmenter la capacité d'action publique – telles que la consolidation institutionnelle – n'existent pas. Au contraire, cette capacité d'action doit se construire au cas par cas et de manière très différente selon les circonstances.

Vu sous cet angle, la conduite des politiques métropolitaines apparaît toutefois essentiellement dans sa dimension «managériale», c'est-à-dire recouvrant essentiellement une dimension technique et fonctionnelle. Il est vrai que dans une telle optique de gestion, la relative indépendance de ces mécanismes de gouvernance par rapport au découpage territorial apparaît effectivement comme un atout majeur. Dans une optique plus large, il faut cependant se demander si ces mécanismes de coopération, en restant en-deçà d'une réforme des institutions territoriales, n'opèrent pas en même temps une dissociation entre l'espace de l'action publique et les territoires de la participation démocratique [Joye, 1995]. En effet, les procédures de représentation et de participation démocratiques restent, dans l'Etat de droit, très fortement structurées par les institutions territoriales traditionnelles. Et on a du mal à imaginer des procédures de représentation ou de participation aussi dé-territorialisées que le sont bon nombre de mécanismes de gouvernance métropolitaine. Ainsi, certains spécialistes de la question font l'hypothèse que ces mécanismes de coopération fonctionnelle contribuent à la recomposition de la sphère du politique, c'est-à-dire à une redéfinition du lien entre policy et politics dans les espaces urbains [Le Galès 1998, p. 501]. Plus précisément, Jean Leca demande si l'avènement de cette nouvelle gouvernance métropolitaine ne favorise pas une définition du politique davantage par les policies que par les politics [Leca, 1997; p. 17]. Dans le même ordre d'idées, d'autres avancent que ces mécanismes de gouvernance comportent un «déficit démocratique» [Heinz, 2000a] ou qu'ils manquent de «qualité démocratique» [Benz, 2001].

³ Cf. notamment Downs [1994], Rusk [1995], Savitch et Vogel [2000], Norris [2001; 2001a].

⁴ Cf. Dente [1990], Van den Berg *et al.* [1993], Healey [1995], Bagnasco et Le Galès [1997], Klöti [1997], Jouve et Lefèvre [1999], Heinz [2000b], Kübler et Wälti [2001], Benz [2001].

⁵ Le terme de «nouvelle gouvernance métropolitaine» est synonyme de l'expression de «nouveau régionalisme» utilisée essentiellement dans la littérature nord-américaine. Cf. Note 3 ci-dessus.

Ces interrogations renvoient, en fait, à un questionnement plus général sur la légitimation démocratique des actes gouvernementaux. Reprenant en quelque sorte une idée déjà contenue dans la vieille formule d'Abraham Lincoln⁶, qui a jadis défini la démocratie comme «*the government of the people, by the people and for the people*», les théoriciens de la démocratie considèrent que, dans les régimes démocratiques modernes, l'exercice de l'autorité gouvernementale repose sur deux sources principales de légitimité⁷. D'une part, les choix politiques sont considérés comme légitimes s'ils correspondent au *gouvernement par le peuple*, c'est-à-dire s'ils expriment la préférence des citoyens. Ces préférences sont exprimées par le biais de toute une gamme de procédures où les citoyens – ou leurs représentants – peuvent exprimer leur position: élections, votes, manifestations, débats publics, etc. C'est la légitimation orientée sur l'input. D'autre part, les choix politiques sont considérés comme démocratiques s'ils correspondent au *gouvernement pour le peuple*, c'est-à-dire qu'ils protègent (et accroissent) le bien-être de la communauté des citoyens. Ceci est lié à toute une panoplie d'instruments d'action – notamment légaux – qui permettent la traduction de la volonté des citoyens en action collective pour agir sur des problèmes considérés comme publics. C'est la légitimation orientée sur l'output. On peut ainsi reformuler la question de savoir si, dans la nouvelle gouvernance métropolitaine, les *politics* s'estompent derrière les *polices*, la démocratie derrière l'efficacité: dans un contexte de nouvelle gouvernance métropolitaine, la légitimation par l'output est-elle plus importante que la légitimation par l'input?

Dans ce chapitre, nous tenterons de répondre à cette question en examinant les résultats d'une enquête menée dans quatre agglomérations urbaines en Suisse: Lausanne, Lucerne, Lugano et Zurich⁸. Dans la première partie du chapitre, nous présenterons brièvement la structuration de ces agglomérations par rapport à la thématique qui nous intéresse ici. Nous verrons que ces agglomérations se caractérisent par une forte fragmentation des institutions politiques et une conduite des politiques publiques qui s'apparente à ce que nous avons appelé la «nouvelle gouvernance métropolitaine». La deuxième partie du chapitre est consacrée à l'analyse empirique du rapport entre la légitimation par l'input et la légitimation par l'output dans les quatre agglomérations étudiées. Nous montrerons que les habitants de ces agglomérations urbaines, en tant que citoyens, sont relativement désintéressés de la sphère du politi-

⁶ 16^e président des Etats-Unis d'Amérique, 1861-1865.

⁷ Sur ce qui suit, cf. Scharpf [1970; 1993; 1999].

⁸ Cette enquête impliquait des entretiens standardisés auprès d'un échantillon représentatif de 2000 personnes vivant dans les quatre agglomérations de Lausanne, Lucerne, Lugano et Zurich (500 entretiens par agglomération). Ces entretiens ont été conduits aux mois de mars et d'avril 2001 par l'institut de sondage MIS Trend. Mis à part un certain nombre d'aspects qui ne font pas l'objet des analyses présentées ici, les entretiens portaient, d'une part, sur le rapport des citoyens aux institutions démocratiques et à la politique locale – les éléments liés à la légitimation par l'input. D'autre part, ils abordaient également le rapport des usagers à des services urbains dont on sait, par ailleurs, qu'ils sont organisés selon les modalités de la nouvelle gouvernance métropolitaine. Ce deuxième aspect de l'enquête visait d'accord d'aborder les thèmes relatifs à la légitimation par l'output. Le lecteur intéressé trouvera les informations méthodologiques complètes ainsi que les analyses détaillées des résultats dans Kübler *et al.* [2002].

tique, tandis qu'ils sont assez satisfaits, en tant qu'usagers, du niveau et de la qualité des services urbains. En même temps, il apparaît que la légitimité du système politique local reste fondée principalement sur une légitimation par l'input. Dans la conclusion, nous discuterons les implications de ces résultats.

6.2 LES AGGLOMÉRATIONS HELVÉTIQUES ET LEUR GOUVERNANCE

Comme la plupart des pays de l'Europe occidentale, la Suisse connaît des processus de métropolisation (Bassand, 2001) depuis le début des années 1980 environ. Tout en couvrant une partie de plus en plus large du territoire national, les espaces urbains se caractérisent aujourd'hui par une organisation réticulaire d'unités spatiales fonctionnellement spécialisées. Les agglomérations urbaines s'étendent depuis le début du siècle dernier. De même, les flux d'échange entre certaines agglomérations se sont intensifiés, faisant émerger par-là cinq pôles métropolitains, regroupant chacun plusieurs agglomérations: la région métropolitaine zurichoise, celle de Bâle, le bassin lémanique, Berne et enfin celle du Tessin⁹.

Force est de constater, cependant, que les structures institutionnelles n'ont pas évolué au même rythme que celui de l'extension de l'espace urbain. Contrairement à d'autres pays européens qui ont profondément modifié la structure du gouvernement local (Danemark, Suède, Norvège, Allemagne) ou réorganisé les niveaux territoriaux institutionnels (France, Espagne, Italie, Grande Bretagne), le découpage politico-administratif des agglomérations en Suisse est resté quasiment inchangé depuis le début du 20^e siècle. En effet, les principales réformes territoriales ont été limitées à une période entre 1893 et 1934, lorsque des villes prospères ont absorbé des communes de banlieue généralement endettées et à faibles ressources financières¹⁰. Depuis, de telles fusions ont été rares ou ont échoué. La fragmentation institutionnelle des agglomérations en Suisse est donc élevée – un constat qui est également valable pour les quatre agglomérations étudiées ici (tab. 6.1).

Certains cantons ont récemment fait d'importants efforts pour réformer leur structure territoriale [Steiner, 1999]. Mais ces initiatives concernent avant tout les communes rurales. Dans les agglomérations, les réformes territoriales ne sont décidément pas à l'ordre du jour¹¹: l'opposition des riches communes de banlieue contre toute idée de fusion avec des villes en difficulté est trop forte [Geser, 1999, p. 426]. A moyen terme, le morcellement institutionnel, et avec lui, la dissociation entre l'espace urbain fonctionnel et le territoire institutionnel de sa gestion, resteront dès lors des caractéristiques prégnantes des agglomérations helvétiques.

⁹ A ce propos, cf. Schuler (1994; 1999) ainsi que Schuler *et al.* (1997).

¹⁰ Les plus importantes de ces fusions ont concerné les agglomérations de Zurich (en 1893 et en 1934), Bienne (1900, 1917, 1919), Bellinzona (1907), Frauenfeld (1919), Winterthur (1922) et Genève (1931) (Office fédéral de la statistique 1992: xxv).

¹¹ A l'exception de l'agglomération de Lugano, où certaines fusions ont eu lieu dans la dynamique du projet cantonal de réforme, et où l'idée de créer le «grand Lugano» par voie d'absorption par la ville de ses communes de banlieue est en train de se frayer son chemin au moment où nous écrivons ces lignes.

Tableau 6.1 Structure institutionnelle des quatre agglomérations étudiées (en 1990).

	Zurich	Lausanne	Lugano	Lucerne
Habitants	940 180	294 604	104 547	177 734
Nombre de communes	101	60	65	16
Nombre moyen d'habitants par commune	9308	4910	1608	11 108
Population médiane des communes	4026	1279	941	4877

Source: recensement fédéral de 1990.

Il n'en reste pas moins que, depuis belle lurette, des politiques publiques à l'échelle de l'agglomération sont planifiées et réalisées en dépit d'une telle fragmentation institutionnelle. Ainsi, la coopération intercommunale et intergouvernementale a une longue tradition en Suisse et elle est particulièrement intense dans les agglomérations [Meylan *et al.*, 1972; Klöti *et al.*, 1993; Arn and Friederich, 1994; Ladner *et al.*, 2000]. De manière pragmatique et au cas par cas, ces arrangements de coopération permettent de mettre en réseau une multitude d'acteurs en fonction de compétences légales, de ressources financières et de connaissances techniques requises. Peu importe que ces acteurs soient privés ou publics, et indépendamment de leur horizon territorial.

C'est également le cas dans les agglomérations touchées dans notre enquête. Dans quatre domaines considérés comme emblématiques pour la conduite des politiques publiques dans les agglomérations, les arrangements de coopérations pragmatiques, multiniveaux et multipartenariats sont de mise (tab. 6.2). Ces mécanismes de coopération sont tous orientés par rapport à un seul domaine ou secteur. Du point de vue des instances publiques impliquées, ces arrangements de coopération associent non seulement différentes communes, mais également des niveaux supérieurs de l'Etat. La plupart de ces arrangements donnent également lieu à des collaborations entre acteurs publics et acteurs privés; c'est notamment le cas dans les domaines du transport public (entreprises privées de transport), des institutions culturelles ainsi que des services pour consommateurs de drogues (associations et organisations privées).

Dans ces arrangements, l'action collective est le fruit d'une coopération négociée voire volontaire entre acteurs publics et privés à divers horizons territoriaux. En tant que conglomérats d'acteurs aux assises spatiales hétérogènes, ces arrangements de coopération brouillent les territoires d'appartenance et permettent dès lors une conduite des politiques plus indépendante de la rigidité du cadre institutionnel, et de reconstituer ainsi la congruence entre les dynamiques spatiales des problèmes et l'espace de leur gestion. Dans ce sens, ces arrangements de coopération relèvent bel et bien d'une «nouvelle gouvernance métropolitaine» telle que définie ci-dessus.

Tableau 6.2 Les structures de gouvernance¹².

	Zurich	Lausanne	Lugano	Lucerne
Eau potable	Services industriels municipalisés, contrats d'approvisionnement avec 87 communes	Services industriels municipalisés, contrats d'approvisionnement avec 36 communes	Société anonyme, contrats d'approvisionnement avec 17 communes	Société anonyme, contrats d'approvisionnement avec 7 communes
Transports publics	Communauté de transports, impliquant le canton et ses 171 communes, plus 14 entités locales dans les cantons voisins	Société anonyme de transports publics, impliquant 62 communes et le canton	Société anonyme de transports publics, impliquant 8 communes et le canton	Association intercommunale de transports publics, impliquant 15 communes et le canton
Équipements culturels	Système de co-financement intercommunal établi à l'échelon cantonal	Convention de co-financement intercommunal impliquant 25 communes	Aucune collaboration intercommunale	Fondation de soutien, impliquant 13 communes et le canton
Services pour consommateurs de drogues	Divers contrats intercommunaux, supervisés par le canton	Groupe de coordination impliquant 27 communes	Commission intercommunale impliquant 8 communes	Convention de co-financement impliquant 75 communes

6.3 INSTITUTIONS POLITIQUES, GOUVERNANCE ET LÉGITIMITÉ

Quels sont les rapports qui lient les habitants des quatre agglomérations à ces acteurs gouvernants, respectivement aux arrangements de coopération entre eux et aux services métropolitains qui en émanent?

6.3.1 Les institutions politiques et les citoyens

Dans l'ensemble, la majorité des personnes interrogées déclare un certain intérêt à la politique des différentes échelons territoriaux (fig. 6.1). Force est de constater, cependant, que l'intérêt pour la politique communale ou cantonale est nettement moins prononcé que l'intérêt pour la politique nationale ou internationale. Le désintérêt pour la politique locale est particulièrement répandu chez les citoyens vivant dans l'agglomération de Lausanne.

Ce désintérêt pour la politique communale se combine avec le sentiment de n'avoir qu'une emprise réduite sur la vie politique communale (tab. 6.3). En effet, la majorité des individus interrogés est de l'avis qu'ils ne peuvent avoir une influence sur ce qui se passe dans leur commune. On notera encore que ce sentiment de «non-pouvoirs» dans la commune est particulièrement répandu chez les citoyens vivant dans l'agglomération de Lugano.

¹² Sont mentionnés uniquement les arrangements qui impliquent la ville-centre de l'agglomération.

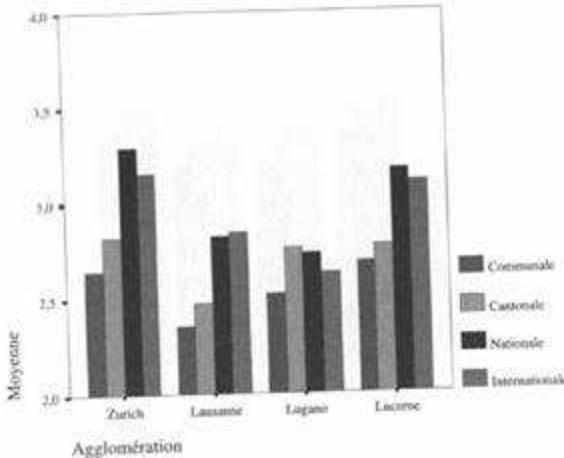


Fig. 6.1 Intérêt porté à la politique communale, cantonale, nationale et internationale: moyennes (minimum = 1; maximum = 4).

Tableau 6.3 Impression d'avoir une influence dans la vie politique locale (sentiment d'efficacité interne).

«Avez-vous l'impression que vous pouvez avoir de l'influence sur l'avenir de votre commune?»	Zurich	Lausanne	Lugano	Lucerne	Total
Oui, sûrement	14,9%	12,9%	8,7%	13,8%	12,6%
Oui, peut-être	27,9%	28,2%	22,9%	29,1%	27,0%
Non, pas vraiment	36,0%	31,2%	42,3%	37,3%	36,7%
Non, sûrement pas	21,2%	27,8%	26,1%	19,8%	23,8%
Total (N=)	100% (495)	100% (594)	100% (494)	100% (485)	100% (1978)

Défauts significatifs entre les agglomérations (chi-carré $p = 0,000$).

Malgré ce sentiment d'impuissance politique, les citoyens ont une image assez positive des autorités élues de leur commune de résidence (fig. 6.2). Ainsi, la grande majorité des personnes interrogées pense que les élus communaux font une gestion rigoureuse des affaires communales, sont à l'écoute des citoyens et méritent la confiance des habitants. Seul ombre au tableau: la politique d'information des autorités communales qui est jugée moins positive. A noter que dans les deux agglomérations latines, les citoyens sont plus critiques à l'égard de leurs autorités communales élues que leurs pairs dans les deux agglomérations alémaniques.

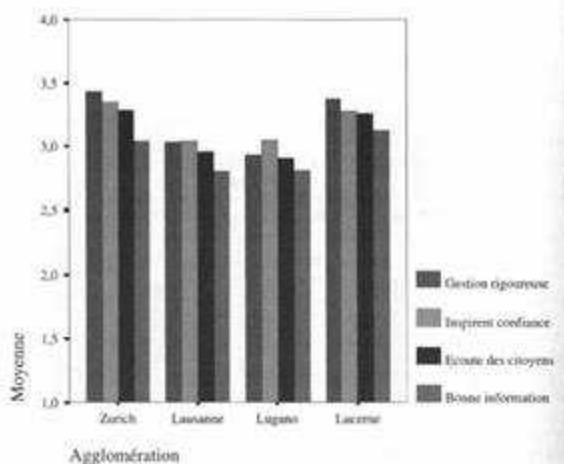


Fig. 6.2 Image des élus communaux dans quatre domaines: scores moyens (minimum = 1, maximum = 4).

6.3.2 Les services métropolitains et leurs usagers

En général, le niveau de l'offre des services publics existant à l'échelle métropolitaine (concrètement: transports publics, équipements culturels) est jugé assez positivement par les personnes interrogées. En corollaire, la saillance des problèmes urbains liés à l'absence ou à la carence de services (concrètement: pollution de l'eau du robinet, consommation de drogues illégales) est perçue comme étant relativement basse (fig. 6.3). Néanmoins, il faut noter les différences entre les quatre agglomérations étudiées dans cette enquête. Ainsi, le niveau des services est jugé plus bas dans les agglomérations latines que dans les agglomérations alémaniques. L'inverse est vrai pour la perception de la saillance des problèmes.

La satisfaction de la gestion des services métropolitains considérés est également élevée, voire très élevée (fig. 6.4). Ce constat est particulièrement valable pour l'approvisionnement en eau potable qui donne satisfaction à la très grande majorité des personnes interrogées dans les quatre agglomérations. Concernant les transports publics, la satisfaction des habitants est toujours relativement élevée, même si des différences significatives doivent être notées entre les deux agglomérations alémaniques et les deux agglomérations latines, où cette satisfaction est moins forte en comparaison. Le même type de différences entre agglomérations alémaniques et latines est à signaler en ce qui concerne la satisfaction avec l'offre culturelle ou avec la prise en charge des consommateurs de drogue.

En plus de ce niveau de satisfaction assez élevé avec les services, on constate également que les responsables de ces différents services jouissent d'une réputation plutôt positive (fig. 6.5). En effet, la majorité des personnes interrogées est d'avis que les

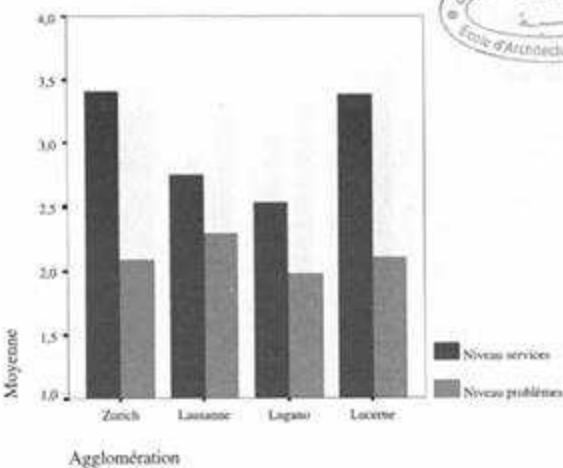


Fig. 6.3 Perception du niveau des services métropolitains respectivement des problèmes (moyennes; 1 = minimum; 4 = maximum).

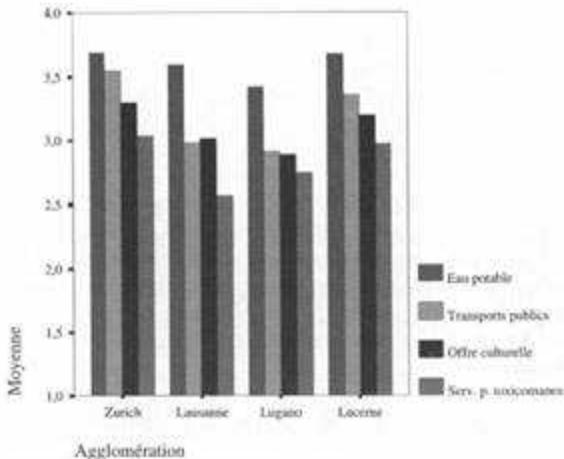


Fig. 6.4 Satisfaction moyenne avec la gestion des services (4 = très bien géré; 3 = plutôt bien géré; 2 = plutôt mal géré; 1 = très mal géré).

responsables de ces services montrent une grande ouverture aux demandes et aux besoins des usagers. A noter, encore une fois, les différences entre le type de services, et entre les agglomérations considérées. Ainsi, la réputation des responsables en

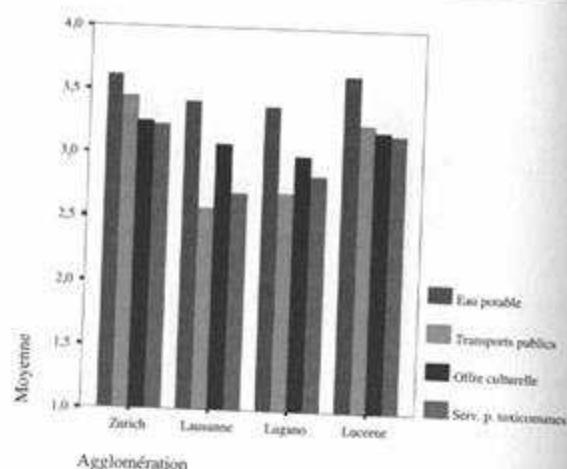


Fig. 6.5 Perception moyenne de l'ouverture des responsables des services aux besoins des usagers (maximum = 4; minimum = 1)

matière d'eau potable est particulièrement bonne. Les habitants des agglomérations de Lausanne et de Lugano sont généralement plus critiques à l'égard des responsables des différents services urbains que leurs pairs dans les deux agglomérations alémaniques.

En revanche, la visibilité des arrangements de coopération intercommunale – les dispositifs de gouvernance métropolitaine – dont émanent ces différents services est assez faible (tab. 6.4). La majorité des personnes interrogées dans les quatre agglomérations ne se sentent pas du tout ou mal informées sur la collaboration intercommunale concernant les quatre services considérés. En fait, dans les domaines de la prise en charge des consommateurs de drogues ainsi que de l'approvisionnement en eau potable, cette visibilité est particulièrement réduite. Pour le dernier de ces domaines, ceci est du moins étonnant, dans la mesure où l'approvisionnement en eau potable est un des plus anciens domaines de la collaboration intercommunale dans les quatre agglomérations.

6.3.3 Services métropolitains, citoyenneté et légitimité

Ces analyses dessinent ainsi une situation de l'usager des services métropolitains qui contraste assez fortement avec celle du citoyen urbain. D'une part, on constate une satisfaction assez élevée avec le niveau et la qualité des services publics mis à disposition à l'échelle de l'agglomération par les pouvoirs publics locaux, à qui on atteste, par ailleurs, des qualités certaines sur le plan de leur *responsiveness* (capacité de réagir). D'autre part, on enregistre, à l'égard de la politique locale, un certain désintérêt et un sentiment d'impuissance assez répandus, de même qu'une faible conscience du fonctionnement de la gouvernance métropolitaine dont émanent les multiples services

Tableau 6.4 Visibilité des arrangements de gouvernance métropolitaine.

Collaboration intercommunale en matière de...	Vous sentez-vous...?	Zurich	Lausanne	Lugano	Lucerne	Total
Eau potable	pas du tout/mal informé	71,8%	72,2%	39,1%	62,0%	61,1%
	bien/très bien informé	28,1%	27,8%	60,9%	38,0%	38,8%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%
	(N=)	(469)	(493)	(488)	(464)	(1914)
Transports publics	pas du tout/mal informé	56,2%	60,5%	44,6%	52,6%	53,5%
	bien/très bien informé	33,7%	39,5%	55,4%	47,4%	46,5%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%
	(N=)	(480)	(497)	(489)	(N=477)	(1943)
Offre culturelle	pas du tout/mal informé	62,9%	38,5%	24,7%	52,1%	44,2%
	bien/très bien informé	37,1%	61,4%	75,2%	47,9%	55,8%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%
	(N=)	(464)	(495)	(489)	(468)	(1916)
Services pour toxicomanes	pas du tout/mal informé	69,2%	71,1%	55,8%	75,3%	67,8%
	bien/très bien informé	30,8%	28,9%	44,3%	24,7%	32,1%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%
	(N=)	(445)	(461)	(454)	(442)	(1802)

métropolitains utilisés quotidiennement. Au vu de ces résultats, on peut effectivement se demander si nous sommes actuellement dans une situation où le politique se définit davantage par les politiques publiques – les *polices* – que par les luttes politiques – les *politics*. Pour reprendre les termes du débat théorique esquissé en introduction, ces résultats confirmeraient en quelque sorte l'hypothèse d'une valorisation de l'output au détriment de l'input.

Mais qu'en est-il de la légitimité démocratique dans un tel contexte? Suit-elle ce déplacement du focus sur l'output plutôt que sur l'input? Dans la littérature internationale, la légitimité démocratique est généralement mesurée par la satisfaction avec le fonctionnement de la démocratie [Kaase et Newton, 1995]. Corollaire, on peut considérer que la légitimité démocratique du système politique *local* peut être jaugée par la satisfaction avec le fonctionnement de la démocratie *locale*.

Plus concrètement, dans les quatre agglomérations à l'étude ici, force est de constater que le système politique local jouit d'une légitimité démocratique très élevée (tab. 6.5). Des différences sont néanmoins à signaler entre les quatre agglomérations. Ainsi, la satisfaction avec le fonctionnement de la démocratie communale est moins élevée dans l'agglomération de Lugano que dans les trois autres.

Maintenant, quels sont les facteurs explicatifs de cette satisfaction avec le fonctionnement de la démocratie dans la commune? En d'autres termes: la légitimité, est-elle une expression des performances des institutions politiques locales à produire des services publics – un *output* qui donne satisfaction? Ou la légitimité, est-elle plutôt associée aux pratiques de citoyenneté politique qui se déroulent dans le cadre institutionnel local – un *input* des demandes citoyennes?

Tableau 6.5 Légitimité démocratique du système politique local.

«Dans l'ensemble, êtes-vous satisfait ou pas satisfait avec le fonctionnement de la démocratie dans votre commune?»	Zurich	Lausanne	Lugano	Lucerne	Total
Pas du tout satisfait	2,1%	3,6%	3,1%	2,3%	2,8%
Plutôt pas satisfait	7,0%	8,5%	16,4%	9,4%	10,3%
Plutôt satisfait	54,1%	60,5%	64,8%	57,3%	59,2%
Très satisfait	36,8%	27,3%	15,8%	31,0%	27,7%
Total (N=)	100%	100%	100%	100%	100%
	(484)	(494)	(488)	(487)	(1953)

Déférences significatives entre les agglomérations (chi-caré $p = 0,000$).

Une analyse de régression permet d'isoler le poids explicatif des variables liées à l'output, d'une part, et celui des variables liées à l'input d'autre part, sur la satisfaction avec le fonctionnement de la démocratie dans la commune de résidence (tab. 6.6).

Cette analyse permet d'isoler, à côté de certaines variables sociologiques (comme l'âge) ou contextuelles (comme la distinction entre les quatre agglomérations étudiées), les variables «output» et les variables «input» prédictives pour la satisfaction avec le fonctionnement de la démocratie locale. Du côté des variables «output», il apparaît qu'une image positive des responsables des services urbains, un niveau élevé des services ainsi qu'un niveau bas de problèmes urbains ont une influence significative. En revanche, la satisfaction avec la qualité de la gestion des services ne joue pas de rôle. Concernant les variables «input», l'image des élus communaux ainsi que l'intérêt pour la politique communale sont des prédicteurs significatifs pour la satisfaction avec le fonctionnement de la démocratie communale. Cependant, le sentiment de pouvoir influencer la vie politique communale n'a aucune influence significative à cet égard.

Deux observations s'imposent au vu de ces résultats. Premièrement, la légitimité démocratique est liée simultanément à l'output et à l'input du système politique local. Elle dépend donc non seulement de la capacité de ce système à produire des services collectifs qui donnent satisfaction à leurs usagers, mais également des éléments permettant l'implication des citoyens dans les affaires publiques. Deuxièmement, force est de constater le poids plus important des éléments «input» pour la légitimité démocratique. En effet, le poids des variables liées au fonctionnement des instances démocratiques est presque trois fois plus important que celui des variables liées au niveau et à la qualité des services urbains. Tout en admettant que tant l'efficacité que la participation sont importantes pour la légitimité démocratique, les éléments participatifs sont prédominants.

Tableau 6.6 Satisfaction avec le fonctionnement de la démocratie dans la commune: régression multiple.

Type de variables	Variables	Coefficients standardisés (Beta)	Sig.
Variables sociologiques	Age	-.094	.014
	Revenu	.020	.607
	Sexe (homme)	.004	.905
	Mobilité spatiale	-.062	.099
	Niveau de formation	.040	.281
	Propriétaire du logement	-.003	.945
Variables contextuelles	Capital social (intégration associative)	.019	.604
	Réside dans l'agglomération de Lausanne	.151	.001
	Réside dans l'agglomération de Lugano	-.014	.771
	Réside dans l'agglomération de Zurich	.068	.121
Variables «output»	Image des responsables des services urbains (indice factoriel)	.127	.001
	Perception du niveau de l'offre des services urbains (indice cumulatif)	.122	.007
	Perception du niveau des problèmes urbains (indice cumulatif)	-.079	.027
	Satisfaction avec la gestion des services urbains (indice cumulatif)	.081	.062
Variables «input»	Image des autorités locales (indice factoriel)	.319	.000
	Intérêt pour la politique communale	.073	.056
	Sentiment de pouvoir influencer l'avenir de sa commune	.056	.121

Variable dépendante: Q.28: Dans l'ensemble, êtes-vous satisfait du fonctionnement de la démocratie dans votre commune?; variance expliquée par le modèle (adjusted R² =) 26,9%.

6.4 CONCLUSION

Nous sommes donc loin, dans les quatre agglomérations étudiées, d'une légitimation principalement orientée sur l'output et ce, malgré un contexte fortement imprégné par la nouvelle gouvernance métropolitaine. Peut-on alors donner la fin de l'alerte concernant les carences démocratiques supposées inhérentes à la nouvelle gouvernance métropolitaine? Il est vrai que l'hypothèse selon laquelle cette dernière mènerait à des modes de légitimation du pouvoir politique qui serait prédominée par

des questions d'efficacité et de gestion «managériale» au détriment des aspects participatifs n'est pas confirmée par nos analyses.

Faisant état d'une certaine autonomie des sphères de l'usager et du citoyen, notre analyse indique néanmoins qu'il convient de renouveler la réflexion sur les enjeux démocratiques relatifs à la nouvelle gouvernance métropolitaine. Les comportements des usagers et les pratiques de citoyenneté apparaissent en effet comme assez indépendants les uns des autres. S'il est vrai que les usagers sont assez satisfaits des services urbains à leur disposition, la conscience sur la manière dont ces services sont produits n'est pas très grande. En particulier, la qualité des services urbains n'est en général pas mise au crédit des autorités politiques locales. Or ces autorités politiques locales sont bel et bien au premier rang dans les arrangements de coopération dont ces services émanent. Nous sommes donc ainsi en face non pas d'un remplacement de la légitimation orientée sur l'input par une légitimation orientée sur l'output, mais plutôt à une autonomisation de cette dernière par rapport à la première. Ainsi, ce n'est pas tellement le poids changeant des *politics* par rapport à celui des *polices* mais, plus fondamentalement, la relation entre ces deux qui est en jeu. Cette dissociation du *gouvernement par le peuple* du *gouvernement pour le peuple* pose notamment la question de la pertinence de la sphère du politique pour thématiser, négocier et décider des arbitrages légitimes entre les demandes sociales.

Le design de l'enquête qui est à la base de l'analyse présentée dans ce chapitre ne nous permet pas d'établir dans quelle mesure cette autonomisation des sphères de l'usager et du citoyen est liée à la nouvelle gouvernance métropolitaine. En effet, on pourrait aussi y voir l'expression d'une tendance plus générale d'une perte de centralité de l'Etat et partant du politique dans les sociétés modernes [Papadopoulos, 1995]. Quoi qu'il en soit: si l'objectif est de renouer les deux sphères – ce qui du point de vue de la théorie démocratique s'impose – il faut rétablir la conscience du fait que les services urbains dans la métropole émanent, in fine, des autorités politiques. Sans doute, cette prise de conscience passe-t-elle par la visibilité et la transparence des arrangements de coopération intercommunale. Il ne faut pas que les choix politiques et les personnes qui les prennent soient occultés par la complexité des organigrammes de la nouvelle gouvernance métropolitaine.



TROISIÈME PARTIE

CONCEVOIR – PROJETER ET AMÉNAGER LES TERRITOIRES URBAINS ENCHEVÊTRÉS

INTRODUCTION

"[...]. C'est la présence des autres voyant ce que nous voyons, entendant ce que nous entendons, qui nous assure la réalité du monde et de nous-mêmes; et si l'intimité d'une vie privée pleinement développée, inconnue avant les temps modernes, donc avant le déclin du domaine public, doit toujours intensifier, enrichir sans cesse, la gamme des émotions subjectives et des sentiments privés, cette intensification se fera toujours aux dépens de la certitude de la réalité du monde et des hommes."

Arendt Hannah, 1963, "Condition de l'homme moderne", titre original, "The human condition", traduit par Georges Fradier, Préface de Paul Ricoeur, coll. Agora, éd. Calmann-Lévy, Paris, 406 p.

Dans les deux parties précédentes, le débat a été mené sur les manières de concilier et sur les modes de gouverner dans le cadre de l'action publique en matière d'aménagement des espaces métropolitains. Cette troisième partie fera l'objet d'une discussion sur les façons de concevoir les projets urbains dans un contexte de métropolisation. La discussion sur le concept de projet urbain apparaît en toile de fond et constitue le fil rouge de cette partie.

Le couple d'auteures Florence Menez & Julie Gagnon aborde, dans le chapitre 7, le thème de l'aménagement urbain à travers les relations entre public et privé. Elles analysent la question du partenariat public-privé à l'aide d'exemple de projets. Dans ce contexte de projets d'aménagement, elles évoquent de nouvelles modalités d'action publique.

Dans le chapitre 8, Edoardo Salzano traite la question des relations entre les institutions chargées d'assumer des compétences en matière d'aménagement. Dans son intervention, il évoque d'abord les compétences insuffisantes des communes face à l'émergence du phénomène des aires métropolitaines. En présentant l'exemple de l'Italie, l'auteur met en évidence les luttes entre les différentes échelles territoriales et tente d'esquisser des solutions législatives.

Le chapitre 9 de Jean-Yves Toussaint, Sophie Vareilles et Monique Zimmermann présente l'analyse d'un projet d'aménagement urbain centrée sur les espaces publics. En s'appuyant sur l'histoire des compétences lyonnaises en matière d'aménagement des espaces publics, les auteurs présentent la concertation comme l'un des enjeux majeurs du projet urbain dans ces plus récentes évolutions.

REDÉFINITION ET REDÉPLOIEMENT DE L'ACTION PUBLIQUE

Florence Menez¹ & Julie Gagnon²

7.1 INTRODUCTION

L'aménagement urbain pourrait se caractériser par sa propension à mettre en relation les intérêts publics et privés. «Il est clair que l'urbanisme est un champ a priori propice au développement de partenariats public-privé dans la mesure où les pouvoirs publics ont généralement besoin de mobiliser des compétences et des capitaux privés pour réaliser leurs projets, et que réciproquement, l'aménagement urbain est difficilement accessible aux logiques privées pures car c'est un investissement lourd, difficilement fractionnable (et donc réalisable) et à terme plutôt long.³» Toutefois, il semble que depuis quelques années, dans cette relation entre l'intérêt public et les intérêts privés, l'action publique soit l'objet de controverses. La mise en cause de l'action publique conduit fatallement à une redéfinition des équilibres entre les intérêts publics et privés dans l'aménagement urbain. Sans forcément parler du rapport public/privé, de nombreux auteurs alimentent régulièrement cette thématique. L'objectif de cette communication est de «décornerquer» le sens actuellement pris par la notion d'«action publique». Autrement dit, à quoi et à qui fait-on référence lorsqu'il est question d'action publique?

«Dès lors que les prémisses sont occultées, les concepts non restitués dans leur profondeur et leur extension, on aboutit à une quasi-circularité de la production intellectuelle qui, ainsi verrouillée dans ses présupposés, sectorialisée et systématiquement orientée vers la diffusion de recherches dont on n'a pas interrogé le statut épistémologique, est condamnée à prospérer dans le seul domaine de la production idéologique.⁴» Dans cette perspective, de manière à éviter le piège tendu, nous avons dû reprendre notre analyse au seul champ de la gestion urbaine – gestion urbaine qui a fait l'objet de l'atelier dont nous assumons ici la restitution des débats.

¹ Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat, Laboratoire RIVES (France).

² INRS-Urbanisation, «culture et société», Montréal, Canada.

³ Ascher F., 1994, *Le partenariat public-privé dans le (re)développement. Le cas de la France*, in W. Heinz dir, *Partenariats publics-privés dans l'aménagement urbain*, Paris, L'Harmattan, pp. 197-248.

⁴ Osmont A., 1998, «La "Gouvernance": concept nou, politique ferme», *Les Annales de la recherche Urbaine, Gouvernances*, n° 80-81, décembre 1998, pp. 19-26.

Dans la majorité des pays, les pouvoirs centralisateurs et directifs tendent à disparaître. Les décisions concernant la gestion urbaine ne sont plus unilatérales, du fait des politiques de décentralisation dans certains pays, de l'apparition de nouvelles hiérarchies supranationales (institution et élargissement de l'Europe ou encore les phénomènes de mondialisation). L'action publique est devenue une notion beaucoup plus floue et chacun en a une représentation, une acceptation différente. Les débats ont alors porté essentiellement sur l'essence et la définition des concepts. Les conclusions et surtout les questionnements auxquels nous sommes arrivées ne permettent pas de statuer définitivement sur la notion d'action publique. Nous livrons ici moins des affirmations que des ensembles de questionnements sur l'apparition de nouvelles modalités de configuration des intérêts publics et privés, des institutions qui les prennent en charge et les font valoir.

7.2 LES ACTEURS DE L'ACTION PUBLIQUE

Du point de vue du lexique, parler d'action publique signifie parler d'action effectuée par le secteur public. Or le terme public recouvre des réalités bien distinctes. Il peut relever du collectif, acceptation sociologique du terme. Autrement dit, on fait référence à ce qui appartient à tous, à ce qui est du ressort de tous, il est en opposition à ce qui est intime, propriété ou individualisé⁵. Nous développerons plus longuement par la suite cette acceptation. Il a aussi une réalité juridique, en incarnant l'ensemble des institutions, l'Etat au sens large du terme. Dans le champ de la gestion urbaine, l'Etat relève d'une double signification⁶. Il est le garant de toutes les institutions législatives et exécutives. Ceci est paradoxal si on considère l'Etat comme le niveau national s'opposant aux communes, aux départements, aux régions. En effet, une commune peut poursuivre un objectif, en concurrence avec d'autres communes, voire en contradiction avec les objectifs affichés du gouvernement. Cette situation de conflit entre les collectivités locales et l'Etat ou même entre collectivités n'est pas spécifique à la France. En Allemagne – république fédérale – bien que l'organisation constitutionnelle soit différente, ces problèmes sont également ressentis et ont une incidence notamment sur la façon dont s'organise «l'action publique».

Klaus Kunzmann montre la complexité des relations et la multiplicité des acteurs du secteur public, dans un contexte difficile mais exemplaire de la dernière décennie. Ainsi l'exemple de la Ruhr. Cette région est économiquement, socialement et écologiquement dans une situation assez désastreuse. Dans les années 1970, les friches industrielles, suite aux crises économiques, se sont multipliées. La Ruhr avait une image terrible: «le pays noir». Quelques projets de rénovation comme la construction de l'université à Dortmund tentèrent de revitaliser cette région; en vain. Dans un contexte de forte concurrence intercommunale, il était difficile d'avoir des budgets

conséquents et surtout de mener une action cohérente à l'échelle de la région. En 1989, l'Etat prend l'initiative de créer une agence, la «Internationale Bau Ausstellung (IBA)» et met en place des réseaux de personnes à travers la région – consultants, universitaires – ayant des compétences particulières sur le tourisme et l'habitat. Cette agence, financée par l'Etat, à raison de 4,5 milliards de DM par an, est pilotée par le ministère de l'urbanisme allemand. Ses membres sont recrutés au niveau local. Des tables rondes organisées par l'IBA, et où se rencontrent les élus et les membres de l'agence, vont émerger les premiers projets. Pour les financer, l'Etat intervient, soit par un financement direct, soit pour aider l'agence à trouver des financements. Toutefois, l'agence n'a pas de pouvoir politique, la région de la Ruhr est à cheval entre plusieurs Länder et plusieurs communes. L'IBA ne fait que des propositions qui sont ensuite validées par les élus locaux. Le succès est flagrant et les tables rondes s'agrandissent en incluant petit à petit les promoteurs, les investisseurs. Cependant, au bout de dix ans, l'Etat supprime cette agence, estimant que la revitalisation de la région est suffisamment amorcée. L'esprit IBA n'a pas perduré et aujourd'hui la concurrence entre les communes redevient virulente. Chacune essaie de se développer avec ses propres moyens, notamment en créant parfois des projets concurrents entre communes riveraines. La création de l'IBA est une innovation en matière d'intervention sur l'espace. L'Etat, en tant que niveau national, est-il le seul à même de fédérer des intérêts locaux divergents? Faut-il à chaque nouveau projet regroupant plusieurs institutions créer une nouvelle institution? Cet exemple montre la nécessité pour une action publique efficace d'être à la fois ancrée dans le territoire, dont les limites sont à définir, et en même temps détachée de ce territoire. L'IBA, nous semble-t-il, répond à cette ambiguïté: ses membres appartiennent au territoire sur lequel il faut agir, et à une institution dépendant d'un niveau national, sans rapport avec le territoire objet de l'action publique. On peut alors développer l'idée de relais: d'une action publique émanant d'un niveau national, déclinée au niveau local, par des acteurs locaux. Ainsi se pose une question: les acteurs de l'action publique seraient-ils des acteurs locaux s'appropriant des directives nationales et les adaptant à leurs propres territoires?

Autre exemple, celui du Mexique où des institutions ont été créées pour faire le relais et, dans certains cas, se substituer à l'Etat. Ce qui se passe dans le vieux centre-ville de Mexico est révélateur de bien des pratiques. Il y a quelques années, l'Etat et la ville entreprirent une réhabilitation complète de ce centre, envahi par le commerce informel. A l'issue de cette opération, les boutiques sous arcades ont à nouveau repris leurs activités commerciales. Le commerce informel n'a pas disparu pour autant; il a seulement repris ses «droits» dans la rue. Ce secteur contribue à la subsistance des plus pauvres et des plus marginaux de l'agglomération de Mexico. L'Etat et la ville n'avaient pas les moyens d'empêcher l'occupation illicite de la rue. Il est vrai que les acteurs du secteur informel ne se privaient pas de justifier la légitimité de leurs activités en dénonçant l'inefficacité des collectivités nationales et locales (services très chers, lenteurs bureaucratiques, malversations, etc.). Dans ce processus d'aménagement, le rôle d'organisateur a été joué par un regroupement d'associations civiles qui a fonctionné comme intermédiaire entre les collectivités et les commerçants. Ce regroupement a une fonction de maintien de l'ordre et a pour objectif d'établir des «règles» de distribution et d'occupation de l'espace (paiement d'une patente quotidienne, par-

⁵ «La ville aujourd'hui entre public et privé», colloque de l'OUEST, Université de Paris-X Nanterre, 25-26 octobre 2000, colloque sans acte.

⁶ Wachter S. D., Bourdin A., Lévy J., Offner J.-M., Padiolleau J.-G., Scherrer F., Theys J., 2000, *Représenter le territoire, un dictionnaire critique*, Paris, éditions de l'Aube, DATAR, 287 p.

ticipation obligatoire des commerçants aux meetings politiques du gouvernement). Ce groupement joue le rôle habituellement dévolu aux acteurs publics agissant pour le bien commun — même si ici, ce groupement pouvait inclure des acteurs agissant dans le cadre d'activités informelles (plus ou moins légales).

Depuis quelques années, les mouvements de décentralisation tendent à se généraliser tant en Europe qu'en Amérique du Nord. Cette décentralisation a pour conséquence la montée en puissance des pouvoirs locaux et un désengagement de l'Etat. En France, à partir de 1983, la compétence en urbanisme revient aux maires des communes, c'est-à-dire à l'échelon le plus bas et, pour les villes constituées en Communauté Urbaine ou en Communauté de communes, au président de cette communauté. L'action de l'Etat, en tant que pouvoir national, s'est ainsi affaibli. Cette montée en puissance s'est faite progressivement et les collectivités locales n'hésitent pas à s'opposer à l'Etat. Jérôme Dubois analyse parfaitement ce rapport entre deux échelles de décision, étatique et communale, sur les deux villes Aix-en-Provence et de Montpellier⁷. L'exemple de Montpellier dans les années 1970 et 1980 est exemplaire de ce point de vue. En 1977, une nouvelle équipe municipale arrivait à la tête de la mairie, bien décidée à réaménager selon ses propres objectifs son centre-ville. Refusant les orientations de l'Etat, le maire mit tout en œuvre pour l'aboutissement de son projet, malgré les retards dans l'instruction des permis de construire. L'émergence d'un style nouveau de gouvernement local correspond également à une évolution générale de la place et du rôle des collectivités au cours de la décennie précédente [années 1960 – début 1970]. Le maire entreprenant gère sa ville dans un contexte de compétition accrue entre les villes, tant sur le plan économique que culturel. Ce contexte résulte à la fois d'un phénomène de mode, de la crise économique qui a rendu plus difficile pour les villes l'élaboration d'un budget dont les dépenses sont en constante augmentation et de l'utilisation de la plus grande liberté que leur laissent les lois de décentralisation.⁸ On observe ainsi une sorte de redistribution des rôles entre l'Etat et les différentes collectivités locales. Ces redistributions des rôles sont parfois interprétées comme relevant de crises de légitimité et notamment de crise de l'Etat qui voit croître les pouvoirs locaux et perdre en proportion ses prérogatives. Une chose est certaine: cette redistribution des rôles entre les différents acteurs engendre de nouvelles pratiques, de nouvelles modalités d'action. Les différentes expériences mobilisées au sein de l'atelier montrent qu'il ne faut pas négliger le rôle de l'Etat. Ce dernier reste présent et agit à partir des dispositions législatives et des modes de financement. Autrement dit, la question qui se pose est celle du rôle de l'Etat comme courroie d'entraînement: sans appui local fort, sans écho chez les acteurs ancrés dans le territoire, une action engagée par l'Etat est-elle fatallement vouée à l'échec? *A contrario*, faut-il penser que seules les initiatives issues du local autorisent la bonne fin des projets, des actions?

7.3 LES NOUVELLES MODALITÉS DE L'ACTION PUBLIQUE

Aujourd'hui, la concertation est à l'ordre du jour. Elle se présente comme alternative aux formes décisionnelles hiérarchisées – du type des directives de l'Etat et de son administration décentralisée. La concertation tout comme la négociation ainsi que les formes contractuelles de relation entre les parties prenantes des aménagements font désormais partie de l'arsenal des procédures disponibles dans le domaine de l'aménagement urbain. L'usage des mots «concertation», «participation», «démocratie locale», «démocratie citoyenne», «débat public», «partenariat», ont largement investi le vocabulaire législatif de ces dernières années; ainsi en est-il pour la France, des textes de loi depuis 1995 (la loi Pasqua en 1995, la loi Voynet et la loi Chevènement en 1999 et enfin la loi Solidarité Renouvellement Urbain en 2001). Ce constat est également valable pour de nombreux pays occidentaux.

C'est dans ce contexte qu'Yves Chalas (chap. 3) développe son «concept d'urbanisme à pensée faible». «L'urbanisme à pensée faible se décline selon cinq aspects différents ou plutôt selon cinq modalités possibles. L'urbanisme à pensée faible est un urbanisme non spatialisé ou non globalisant, un urbanisme performatif ou non directif, un urbanisme intégrateur ou systémique, et non systématique, un urbanisme intégrateur ou urbanisme en négatif, enfin un urbanisme politique et non plus techniciste.»⁹ Il est vrai que depuis les années 1970, les fonctionnaires et les élus ont modifié leurs attitudes relativement à la place des habitants et des usagers, dans les processus d'aménagement ou dans ceux de l'offre en services. Les habitants ou les usagers ont pu être, selon le discours, «placés au centre» de ces processus. Mais que veut dire ce nouveau pouvoir octroyé aux habitants ou aux usagers? N'est-ce pas donner trop de pouvoirs aux habitants que celui de décider du sort de leur quartier? Comment peut-on prendre en compte l'opinion et les conseils de l'expert? Quel est alors le dessein de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre? A quel moment peut-on faire intervenir les habitants dans l'élaboration du projet? Face à ces questions, Yves Chalas semble insister sur le débat public, comme producteur d'un «urbanisme performatif». «L'urbanisme peut être qualifié d'urbanisme à pensée faible quand son action consiste, non plus à livrer en expert des solutions élaborées par ses seuls soins, pas même à soumettre ses solutions au débat public, mais, dans sa visée au moins, à trouver des solutions à partir du débat public. L'urbanisme à pensée faible est l'urbanisme qui n'a pas de véritable projet ou de solution avant le débat public, mais seulement après le débat public. Du moins espère-t-il qu'il en sera ainsi. C'est là sa méthode, son cheminement. Ce qui signifie que l'urbanisme à pensée faible, attend que le projet résulte du débat public, à partir de la contribution en savoirs, informations ou compétences de tous les partenaires concernés, élus, décideurs économiques, mais aussi habitants aux côtés des urbanistes.»¹⁰ Peut-on considérer le débat public comme générateur de projets? Pour certains, ces débats ne sont que des fictions et des prétextes pour des élus en mal de justifier et de légitimer leurs décisions. Pour d'autres, il existe des exemples de débats publics où la population a pris une place importante dans la décision. Cette démarche

⁷ Dubois J., 1997, *Communautés de politiques publiques et projets urbains: étude comparée de deux grandes opérations d'urbanisme municipales contemporaines*, Paris, éditions l'Harmattan, 324 p.

⁸ Dubois J., 1997, *op. cit.*, p. 69.

⁹ Chalas Y., 2000, *L'invention de la ville*, éditions Anthropos, Paris, p. 157.

¹⁰ Chalas Y., 2000, *op. cit.*, pp. 159-160.

militante, observable en France à Grande-Synthe (Nord-Pas de Calais), à Echirolles (Isère) date des années 1970. Bien souvent, ces militants ne sont pas des habitants «inconnus» (non-militants, non-membres d'associations visibles, etc.). On peut ainsi réinterpréter ce qui s'est passé à Montpellier, au début des années soixante-dix. L'équipe municipale tenta de réaliser un projet de requalification du centre-ville nommée «Polygone». Une association d'habitants, «citoyen et urbanisme» fut montée dès 1975, soutenue par un laboratoire de recherche composé de géographes. Cette association élabora un contre-projet, baptisé «Antigone». Même si elle ne revendiquait pas une quelconque appartenance à un parti politique, ses membres étaient des amis de Georges Frêche qui cherchait à s'instaurer comme leader de la gauche locale. Cette association mena des études sur les différents projets réalisés sur le site d'Antigone, montrant ces points faibles, ce qui fut très utile pour l'équipe de Frêche, candidate aux élections municipales et le mena à la victoire en 1977. En tout état de cause, la participation des habitants et des usagers n'est pas sans poser de nombreux problèmes: 1) Techniques: de quelle manière ceux-ci peuvent-ils appréhender techniquement, économiquement et administrativement les problèmes d'aménagement? 2) Politiques: de quelle manière les habitants s'exprimant représentent-ils les autres? Comment discerner ce qui relève d'intérêts particuliers défendus par des associations singulières et ce qui dans la défense des associés, relève de l'intérêt général? 3) Sociaux: qui sont les groupes d'habitants en état d'exprimer un point de vue? Selon quelle expertise ces points de vue sont-ils construits? De manière générale, qu'est-ce qui pousse les habitants à participer aux dispositifs de concertation?

L'échelle du projet dépend aussi de la pertinence de la concertation. En effet, dans des villes comme Genève, Lyon ou encore Montréal, plusieurs problèmes techniques se posent. Comment organiser concrètement un débat qui rassemblerait facilement des milliers de personnes? Quel peut être le rôle des associations d'habitants dans ce cas? Qui, des élus ou des associations, est le plus à même de représenter l'habitant? Quel est le risque de voir dominer de nouveaux acteurs, association prédominante ou investisseurs locaux influents, qui fausseraient le jeu du débat public? En outre, les expériences de quelques projets issus du débat public, toujours sur un petit périmètre bien délimité, montrent que la durée entre l'idée du projet et sa réalisation concrète est longue. Or tous les acteurs ne suivent pas les mêmes temporalités. En dix ans, les élus se confrontent à plusieurs élections, les habitants peuvent déménager et surtout les investisseurs ne peuvent qu'espérer des retombées et des retours sur investissement à long terme. La Suisse, où la concertation des citoyens est une tradition, connaît effectivement ce problème et quelques projets n'aboutissent pas, faute «d'acteur moteur» et par la suite d'une grande lassitude. Ces interrogations nourrissent le débat engagé depuis le début des années 1990 sur l'organisation actuelle de la société. Certains promulguent la gouvernance métropolitaine comme une nouvelle façon d'envisager la gestion de la ville. Cette évolution révolutionne le monde de l'action publique et de ses modalités. Les politiques ont eu alors tendance à se retourner vers le concept de gouvernance qui permettait d'annoncer de nouvelles formes de gestion de la ville.

Selon Daniel Kübler (chap. 6), la gouvernance métropolitaine se caractérise par quatre critères: d'abord par des réseaux d'acteurs composés en fonction de critères de «concertation» (à géométrie variable); ensuite par la nature des relations entre des

acteurs publics et privés; puis par l'existence de faibles relations hiérarchiques entre les acteurs et enfin par l'imbrication de multiples territoires de l'Etat (pour la Suisse: la Confédération, les cantons et les communes). Les maillons faibles entre les acteurs de ces réseaux permettent l'affranchissement d'une domination quelconque, territoriale comme sociale. Mais n'est-ce pas une utopie? Dans un article, Annick Osmont¹¹ revient sur l'origine du terme de gouvernance urbaine, qu'elle définit comme un concept mou servant une politique ferme. La «governance» apparaît au sein de la Banque Mondiale à la fin des années 1980, qui la définit ainsi dans un texte de 1991 intitulé *Governance working paper*, comme: «la gestion impartiale, transparente, des affaires publiques, à travers la création d'un système de règles acceptées comme constituant l'autorité légitime, dans le but de promouvoir et de valoriser des valeurs sociétales visées par les individus et les groupes.»¹² La traduction du concept en français l'a dérivé de son sens premier, en développant autour de la gouvernance des notions de concertation, participation avec les citoyens. Par rapport aux expériences de participation développées en France dans les années 1970, il y a eu une évolution. On est passé d'une démarche militante à une démarche pragmatique, où les élus et les décideurs veulent faire participer les habitants, afin de légitimer sans doute leur action. Mais baptiser cette démarche de gouvernance urbaine relève peut-être d'un abus de langage, ou du moins, il s'agit d'un terme trop fort pour désigner les nouvelles formes de «gestion de la ville».

Il nous semble, par ailleurs, que l'Etat a encore un pouvoir non négligeable en contrôlant encore certains réseaux. D'importants groupes privés exercent aussi un pouvoir incitatif, par leur poids financier ou même politique. Certes, ces acteurs privés n'interviennent pas dans tous les secteurs de la gestion urbaine. Ainsi, si l'implication du secteur privé dans le domaine foncier et immobilier, voire dans le domaine de l'eau ou des transports, est significative, cela est dû à l'existence d'éventuels profits et bénéfices. Dans les années 1980, Dominique Lorrain développe sa théorie du modèle ensemblier¹³. «Ce dernier rapprochement entre travaux et services signifie que la globalisation de l'offre est désormais une politique partagée par toutes les grandes entreprises. La frontière entre les services urbains et l'activité de construction s'efface. La gestion des infrastructures ne forme plus qu'un même domaine. Les concepts de la gestion déléguée régulant jusqu'alors le secteur des services urbains – régulation globale et choix *intuitu personae* – s'étendent au champ de l'aménagement urbain. Les principes qui ont fait le succès de la gestion privée des services urbains s'étendent.» Bien que ce modèle ne soit plus le modèle dominant des années quatre-vingt dix, le secteur privé reste fort influent sur la gestion de la ville. En France, dans le domaine de la santé ou de l'éducation, l'Etat reste encore très présent, allant même jusqu'à aider financièrement les cliniques privées. Toutefois, dans d'autres pays européens, comme le Royaume-Uni, ces secteurs sont investis par le privé.

¹¹ Osmont A., 1998, «La "Gouvernance": concept mou, politique ferme», *Les Annales de la recherche Urbaine*, Gouvernaaces, n° 80-81, décembre 1998, pp. 19-26.

¹² Osmont A., 1998, *op. cit.*, p. 20.

¹³ Lorrain D., 1992, *Le modèle ensemblier en France (la production urbaine après la décentralisation)*, in E. Campagnac dir. *Les grands groupes de la construction: de nouveaux acteurs urbains*, Paris, L'Harmattan, pp. 71-82.

La prédominance de tous ces termes – gouvernance, partenariat public privé, participation, émergence du projet au sein du débat public, etc. – ne signifie-t-elle pas une certaine dé-responsabilisation des élus? Ou bien alors, ne recherche-t-on pas l'adhésion des publics urbains en usant des atours de la démocratie participative ou dialogique? L'usage à grande échelle (médiatique) de tous ces nouveaux termes tendant à redéfinir la représentation politique et l'ensemble des rapports entre administration et administrés pourrait attester de cette tentation de l'adhésion; ce serait aussi de cette tentation qu'attesterait la production des nouveaux discours sur la ville.

7.4 DE NOUVEAUX DISCOURS, DE NOUVEAUX TERRITOIRES: UN RENOUVEAU DE L'ACTION PUBLIQUE?

Depuis le début des années 1980, les approches de la ville sont également marquées par les méthodes du marketing urbain. Désormais, les collectivités locales, les sociétés d'aménagement et les promoteurs se sont dotés de services de «marketing urbain». L'objectif est de promouvoir des projets pour les uns, de travailler certaines images de la ville pour les autres. Les uns et les autres produisent de nouvelles images mais également de nouveaux territoires.

C'est ainsi que l'on assiste à la mise en scène généralisée des territoires urbains: c'est typiquement le cas du succès des projets d'aménagement des espaces publics urbains. A Lyon, au début des années 1990 dix, a été mis en place le plan Lumière, qui par un jeu complexe de lumière met en valeur les différents monuments et places de la ville de Lyon. Désormais et depuis l'inscription de la ville au patrimoine de l'UNESCO, se déroule chaque année le festival des lumières au travers duquel Lyon fait valoir sa spécificité urbanistique. Les discours sur les espaces publics justifiant l'action publique ont également évolué: «L'espace public doit redevenir un espace de vie: le dernier "salon où l'on cause". La petite placette... la promenade fleurie... l'entrée de l'école... Deux bancs pour mieux se regarder, quelques lumières d'un réverbère pour chasser l'ombre et enfin se reconnaître. Un marronnier rouge pour ses fleurs d'amarante disposées en pyramides, un tilleul pour ses senteurs, un cèdre, toujours vert ou bleu, pour plaire au regard mais aussi pour abriter, pendant les frimas, les petits moineaux – omniprésents messagers du seigneur – ...une guirlande de lierre ou des grappes de glycines luxuriante pour cacher la froideur sèche et aride du béton, une touffe efflorescente de lavande pour rêver de Provence, un buisson ardent avec ses «poires d'oiseaux», le doux gazouillis d'une fontaine pour servir d'écho aux cris joyeux des bambins ou pour couvrir les mots tourmentés des grands.¹⁴» Henry Chabert, alors premier adjoint au maire de Lyon à l'urbanisme en 1993, décrit les espaces publics comme des lieux de convivialité, producteurs de lien social. L'action publique, l'action des élus locaux favorisent la «réinsertion» des valeurs sociales que la société actuelle a des difficultés à fixer. On pourrait multiplier les exemples comme ceux-ci. L'action publique utilise l'espace public pour se manifester: en quelque sorte, l'espace public effectue l'action publique tout comme le projet d'espace public en

constitue un moyen, la modalité organisationnelle. Henry Chabert en tant qu'adjoint à l'urbanisme valorise son action, en encourageant la mise en scène de l'espace public, passant par la production de véritables «clichés» d'espaces publics.

C'est ainsi que Lyon se fait connaître et reconnaître en insistant – dans les plaquettes promotionnelles de la ville – sur son plan Lumière qui lui donne une dimension métropolitaine. Les villes aspirent toutes à devenir des métropoles, à appartenir à des réseaux de villes. Métropoles européennes sont des titres que Lausanne, Genève, Lyon, Lille, etc. revendiquent, tout comme elles revendiquent leur appartenance à des réseaux comme celui d'Eurocités. Toutefois, cette course à la métropole entraîne bien des conséquences. Comme l'indique Marc Bonneville¹⁵, ces revendications ont des effets concrets. Il constate d'une part la forte corrélation entre la croissance urbaine et la croissance économique. Ainsi, la région lyonnaise devient de plus en plus dépendante du monde économique, notamment des grands acteurs économiques présents dans la région. Ils interviennent directement par les emplois et les salaires, indirectement par leur localisation (urbanisation et organisation d'une vie sociale proche des lieux de travail, évolution de la population en fonction du niveau de compétence exigé). D'autre part, «le développement de l'agglomération lyonnaise apparaît ainsi aujourd'hui confronté à des tendances et à des politiques contradictoires. Comment concilier l'expansion urbaine et le maintien d'un gouvernement et de services efficaces pour les habitants? Les transformations économiques actuelles et l'essor de nouvelles fonctions sont-ils de nature à tirer le développement de l'ensemble des activités et de la population ou au contraire à approfondir les fractures? L'accent mis sur les fonctions régionales et internationales est-il le recours possible pour stimuler le développement lyonnais ou cette orientation n'est-elle pas illusoire au regard de la réalité économique et sociale de l'agglomération et dans le contexte français encore centralisé?» [Marc Bonneville, 1997]. De ce point de vue, le processus de métropolisation (voire la volonté de métropolisation) apparaît contradictoire avec les politiques affichées des politiques de proximité avec les habitants. Ce rôle prépondérant des acteurs économiques sur la gestion de la ville met en concurrence ces derniers avec les élus (locaux et nationaux) pour la maîtrise de l'urbanisation. Il semblerait que le marketing urbain constitue alors un recours pour pallier les contradictions politiques et sociales du développement, à savoir un certain antagonisme des intérêts économiques (structurant le territoire) et des intérêts des publics (définissant la valeur d'usage des territoires urbains).

7.5 CONCLUSION

Au terme de cette réflexion, nous aboutissons au constat d'une action publique portée par une pluralité d'acteurs. L'action publique apparaît en ce sens une action négociée entre un ensemble d'acteurs en état de faire valoir leurs intérêts singuliers. La montée en puissance des acteurs locaux – élus locaux, acteurs économiques, associations (avec certaines réserves) – redéfinit les objectifs et les stratégies de cette nou-

¹⁴ Chabert H., 1993, *Espaces publics, espaces de vie... les réponses lyonnaises*, Lyon, Horvath, 80 p.

¹⁵ Bonneville M., 1997, *Lyon: métropole régionale ou euro-cité?*, Paris, Anthropos, 200 p.

uelle action publique, ancrée dans le territoire local. L'incertitude semble caractériser l'action publique contemporaine.

Les processus de métropolisation sont soumis aux aléas de l'économie dépendante ou globalisée. Dans ce contexte, il est particulièrement difficile de projeter l'avenir en partant des tendances passées et présentes. C'est du reste devant cette difficulté que la planification traditionnelle apparaît inopérante. En effet, il est tout à fait risqué de parier sur les courbes démographiques, sur les investissements des entreprises, sur l'orientation des innovations technologiques, etc. Ces incertitudes ont des effets directs quant à la capacité d'aménager les territoires urbains; tout comme elles ont des incidences sur les aménagements existants. Face à ces incertitudes, l'action publique doit être plus réactive, plus efficace.

Cette redéfinition des territoires où le local prend le pas sur le national engendre un redéploiement de l'action publique. Toutefois, dans la concurrence accrue entre les territoires locaux, les déséquilibres territoriaux ont tendance à s'accroître. Comment gérer et qui doit gérer ces déséquilibres? Est-ce un rôle dévolu à l'Etat qui deviendra la puissance fédératrice des collectivités locales? Telle est la question qui pourrait bien se poser dans une situation historique qui pourrait voire naître des Cités-Etats et de nouvelles modalités de compétition interurbaine plus ou moins bien pacifiée?

CHAPITRE 8

LA DIMENSION MÉTROPOLITAINE ET RÉGIONALE DES PROBLÈMES EN ITALIE: OUTILS RÉCENTS ET DÉCISIONS POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE À GRANDE ÉCHELLE

Edoardo Salzano¹

8.1 INTRODUCTION

En Italie, l'organisation territoriale a fait l'objet de récentes réformes visant à améliorer les rapports entre les différents niveaux de décision. L'aménagement du territoire a longtemps dépendu de deux instances administratives, la région et la commune. La réforme a privilégié un troisième niveau, la province, qui permet d'absorber l'émergence de nouvelles divisions territoriales de fait, telles que les aires métropolitaines et les villes métropolitaines. La réforme vise donc à encadrer le processus de métropolisation tel qu'il émerge du développement économique dans la deuxième moitié du 20^e siècle.

Différents niveaux territoriaux existent légalement et de fait la question de la cohérence des aménagements reste entière. Il ne s'agit pas de la cohérence *a priori* de l'aménagement du territoire – d'un aménagement du territoire dont la rationalité s'impose aux acteurs – mais de la cohérence de l'action d'un ensemble d'acteurs situés de manière divergente quant aux intérêts qu'ils font valoir par leur appartenance aux différents niveaux administratifs de l'administration. C'est cette cohérence que tente d'établir la réforme de l'aménagement du territoire mettant en œuvre un niveau intermédiaire entre la région et la commune: le niveau provincial métropolitain.

8.2 LES ÉLÉMENTS STRUCTURANTS DU TERRITOIRE ITALIEN

En Italie, l'urbanisation fait l'objet de classements se rapportant au nombre d'habitants. Ainsi, les villes sont hiérarchisées: quelques grandes villes de première rang, telles que Rome (3 000 000 habitants), Milan (1 500 000 habitants) Naples (2 500 000 habitants), Palerme (1 000 000 habitants), Florence (500 000 habitants), Bologne (600 000 habitants) pour ne citer que les majeures. Ensuite, il y une grande quantité de villes de deuxième rang et de taille moyenne. Ces dernières sont le plus souvent les anciennes capitales des petits Etats traditionnellement autonomes.

¹ Facoltà di Pianificazione del territorio dell'Istituto universitario di architettura di Venezia.

Aujourd'hui, sur le plan administratif, le territoire italien, comparable à celui de la France en nombre d'habitants et en surfaces, est divisé en trois niveaux:

- **La région.** La Constitution républicaine entrée en vigueur en 1948 a doté les régions d'un certain nombre de compétences parmi lesquelles figurent les compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Cinq régions ont été créées entre 1948 et 1950. Elles étaient dotées d'un statut spécifique. Aujourd'hui, il existe 20 régions. La création des quinze dernières remonte aux années 1970.
- **La province.** Depuis 1860, la province est entendue comme une émanation décentralisée de l'État. La province a été créée sur le modèle administratif napoléonien. La province consiste dans la représentation des administrations centrales, notamment la police, l'armée, le trésor public, la justice, la santé et l'éducation supérieure. Après la Seconde Guerre mondiale, la province est devenu organisme électif de premier niveau. A partir des années 1990, les 105 provinces qui existent aujourd'hui disposent de pouvoir en matière d'aménagement du territoire, de paysage et d'environnement.
- **La commune.** La taille des communes en Italie varie très fortement entre quelques dizaines et plusieurs millions d'habitants. Aujourd'hui, 8050 communes sont recensées. Traditionnellement, à la commune sont dévolus des pouvoirs relatifs aux services urbains tels que l'urbanisme et la voirie, aux impôts locaux, à l'état civil, ainsi qu'à d'autres services de proximité.

8.3 LES COMPÉTENCES INSUFFISANTES DE LA COMMUNE - QUE FAIRE?

En Italie, la compétence en matière d'aménagement du territoire est traditionnellement du ressort des communes. La loi de 1942, toujours en vigueur, donne une place centrale au «Piano regolatore generale communale»² (PRG), ce qui correspond à peu près au Plan d'Occupation du Sol (POS) en France. Cette loi prévoit aussi la possibilité d'établir un plan intercommunal qui permet d'assurer des synergies en limitant les compétitions entre communes voisines. Le plan intercommunal a pour vocation de garantir un développement intercommunal cohérent. Cependant, dans la pratique politico-administrative, la réalité relève plutôt de la coexistence de compétences et de niveaux locaux de décision. Ce collage des compétences et des niveaux décisionnels a freiné la mise en œuvre des plans intercommunaux. Du reste, aucun de ces plans n'a jamais pu être appliqué. Enfin, cette même loi prévoit un plan d'ensemble d'aménagement du territoire, le «Piano territoriale di coordinamento»³, qui est placé sous la responsabilité des services de l'Etat. Toutefois, cet outil de planification n'a jamais été mis en œuvre dans la pratique de l'aménagement urbain et territorial.

L'importance à accorder à la dimension intercommunale a longuement été débattue. Plusieurs expérimentations ont été réalisées pour trouver les outils les plus adé-

quats aux problèmes posés par l'intercommunalité. Cependant, l'intercommunalité semble entrer en conflit avec les pouvoirs en matière d'urbanisme dont dispose la région. Dès 1948, dans le cadre de la constitution républicaine, le pouvoir législatif de la région a été renforcé et s'étend jusqu'aux plus petites échelles de l'aménagement.

Toutefois, dans la pratique, la différence d'échelle est importante et tend à dissocier la région et la commune: d'une échelle à l'autre les points de vue peuvent s'avérer inconciliables (opposition entre les vues d'ensemble et les vues locales). Ainsi, un grand nombre de problèmes ne peut être ni résolu, ni même représenté aux niveaux macro-spatial (l'espace régional) et microspatial (l'espace communal). Parmi ces problèmes figurent ceux qui dépassent les frontières spatiales de la commune, tels que l'environnement, le transport, les réseaux d'eau, les services généraux, etc., mais qui restent des problèmes «locaux», dont les solutions sont appréciées à des échelles largement inférieures à celles de la région. Autrement dit, à l'échelle de la commune se posent des problèmes qui ne peuvent être résolus qu'à l'échelle régionale. Cette disposition administrative impose des modalités de communication entre ces deux instances territoriales qui sont loin d'être acquises.

Ces problèmes de décalage des échelles administratives se sont posés avec le redécoupage des régions en 1970; redécoupage qui tentait déjà de pallier ces décalages. Mais il semble que cela n'ait pas été suffisant. Ainsi en Emilie-Romagne, au Piémont, en Vénétie ainsi qu'en Ombrie la notion de *comprensori* (une sorte d'espace intermédiaire entre la région et la commune) a été inventée pour créer des instances électives entre le niveau régional et le niveau communal. Cette représentation ne relevait pas du suffrage universel, mais d'un collège électif formé des élus des conseils communaux. La constitution de ce collège dépend à la fois des conseils communaux inclus dans le territoire de chaque *comprensori*; ces communes ainsi fédérées ont pu parfois être désignées par la région, ou encore associées à partir d'initiatives locales. Cependant, les *comprensori* n'ont jamais pu disposer d'une véritable identité ni d'un réel pouvoir, faute d'une légitimité fondée sur la force d'un électoralat. Les *comprensori* ne sont jamais parvenues à mettre en place une instance suffisamment efficace pour permettre de régler les conflits entre les différentes communes associées.

Un premier bilan des activités de ces nouvelles institutions montre que des études intéressantes sur le territoire ont été produites mais qu'elles n'ont pas vraiment trouvé de débouchés opérationnels. En fait, ces *comprensori* n'ont pas véritablement résolu les problèmes liés au décalage institutionnel entre les niveaux communaux et régionaux.

8.4 LES AIRES MÉTROPOLITAINES

Il existe un autre type d'espace infrarégional, les aires métropolitaines. Ces aires posent également des problèmes de coordination en aménagement du territoire. En Italie, la question des aires métropolitaines a été débattue dans le cadre des développements urbains des années d'après-guerre. Il s'agissait de se doter d'outils capables de faire face au développement rapide des plus grandes agglomérations. Dans les années 1960, les grandes villes du Nord de l'Italie (Milan, Turin, Gênes) et les gran-

² Plan général de régulation communale.

³ Plan de coordination d'ensemble.

des capitales de Centre-Sud (Rome et Naples) ont été confrontées aux phénomènes d'agglomération urbaine et de conurbation. Depuis la création des aires métropolitaines, à la fin de la guerre, la situation a beaucoup changé. En effet, le nombre d'aires métropolitaines a considérablement augmenté. Douze d'entre elles sont aujourd'hui reconnues par la loi. Mais surtout, le processus de métropolisation, et notamment l'étalement urbain, a fortement évolué modifiant profondément les critères de classement des territoires urbains en aire métropolitaine.

Pour illustrer l'émergence de ces nouvelles structures territoriales, nous considérons une commune, chef-lieu d'une région ou d'une province, centre d'une aire métropolitaine qui englobe un ou plusieurs centres urbains et ses banlieues. Il s'agit d'un seul espace urbain constitué de réseaux de relations quotidiennes formant un milieu écologique spécifique. Cet espace se double du tissu régional qui tend à composer des liens étroits de type métropolitain entre différentes grandes villes accompagnées des petites communes de leur «Hinterland» (c'est typiquement le cas de Florence, Prato et Pistoia). Ces nouvelles structures urbaines, par les typologies qu'elles forment, relèvent des phénomènes de la *città diffusa* (la ville diffuse) ou de la «ville éclatée» voire du «district industriel» – ce dernier, bien que différent, reste encore comparable par bien des aspects particuliers (diffusion des tissus économiques, spécialisation des productions, interdépendance des territoires, etc.).

8.5 VERS UNE SOLUTION LÉGISLATIVE

Des instances telles que les *compreensori* se sont avérées manifestement inefficaces en raison de leur faible légitimité. En effet, ces instances, bien qu'intercommunales, disposaient de pouvoir moindre que celui de chaque commune fédérée. Légalement, compte tenu de leur constitution, les *compreensori* ne peuvent transcender les intérêts communaux. Elles sont donc restées paralysées par les conflits intercommunaux. Mais le renforcement des pouvoirs des *compreensori* ne pouvant passer que par une représentation semblable à celle des autres organes de l'Etat (éligibilité de représentants au suffrage universel), il aurait fallu procéder à une révision de la Constitution républicaine. A l'époque, l'issue de cette procédure lourde et étendue a été jugée trop incertaine.

Au début des années 1970, il a semblé plus pertinent de prendre appui sur les divisions territoriales existantes. La solution la plus simple a consisté à ressusciter un territoire administratif désuet et faible: la province. Cette circonscription administrative avait le double avantage d'être inscrite dans la Constitution en tant qu'organisme électif et de disposer d'une longue tradition, d'une solide structure et d'une certaine identité – quoique moins forte que de celle la ville.

C'est ainsi que, après un long débat, la décision a été prise d'attribuer à la province des compétences importantes en matière d'aménagement du territoire ainsi qu'en matière de gestion de l'environnement et de transports locaux. En 1990, ces orientations ont été mises en œuvre par la réforme de la loi sur les collectivités locales. Cette réforme a permis de redéfinir les rôles, les compétences et le pouvoir attribués aux différents services publics concernés.

Dans le même temps, en mettant en place un habillage astucieux, la réforme a permis de superposer, dans leurs grandes lignes, les provinces et les aires métropolitaines. De cette manière, les aires métropolitaines se sont trouvées dotées d'instances électives de premier niveau. La loi sur les collectivités locales est à l'origine de cette évolution qui permet d'identifier onze régions particulières, appelées aires métropolitaines. Ces aires métropolitaines se distinguent par la présence d'un espace urbain singulier nommé *città metropolitana*, la ville métropolitaine. La ville métropolitaine constitue donc un nouvel organisme administratif muni de compétences en matière d'aménagement et doué de pouvoirs administratifs qui se substituent essentiellement aux compétences et au pouvoir de la province et partiellement à celui de la commune.

La région, en accord avec les communes impliquées, devient l'instance légale qui a autorité pour définir les limites frontalières et les compétences de la ville métropolitaine.

8.6 LA GÉOMÉTRIE DES POUVOIRS ET DES COMPÉTENCES

Le système politico-administratif italien en matière d'aménagement du territoire est organisé en trois niveaux:

- **Le niveau régional.** L'organisme administratif de la région est doté de compétences de législation en matière d'urbanisme et de plus, si la région prend la décision, elle est en mesure d'établir un plan d'aménagement du territoire à l'échelle régionale;
- **Le niveau provincial-métropolitain.** La province, ainsi que le nouvel organisme de la ville métropolitaine qui remplace dans certains cas celui de la province, ont la compétence en matière d'environnement, de transport, d'organisation des services supralocaux. Ils ont par ailleurs la mission d'élaborer les plans d'aménagement du territoire (*piani di coordinamento territoriale*);
- **Le niveau communal.** La commune garde ses compétences traditionnelles dans le domaine des affaires urbaines. Elle est par ailleurs chargée d'élaborer un plan d'urbanisme (comparable au Plan local d'urbanisme en France).

Cette réforme récente commence à produire ses premiers résultats. Une grande partie des provinces a déjà produit un plan d'aménagement provincial. Seules les villes métropolitaines restent à l'écart, elles sont au tout début du processus de planification que leur offre le nouveau statut provincial-métropolitain.

En effet, les territoires métropolitains qui sont sous le régime de cette nouvelle juridiction ont dû se réorganiser administrativement. Quand la loi prévoit le remplacement de la province par la ville métropolitaine, elle oblige dans le même mouvement le découpage de la commune chef-lieu en plusieurs municipalités de taille réduite. Cette mesure régulatrice a pour objectif explicite d'empêcher le phénomène de «colonialisation» de la ville métropolitaine. Il s'agit tout simplement d'éviter que la commune la plus importante soit en position de force par rapport aux autres communes plus petites. Ainsi devraient être limités les rapports de subordination de petites communes par rapport à la ville métropolitaine. Ces précautions administratives doivent favoriser l'intégration des petites communes dans la ville métropolitaine.

Il semble que les rapports entre les échelons administratifs constituent l'un des verrous qui freinent la constitution de la ville métropolitaine en véritable organe administratif. Il faut dire que cette réorganisation du système politique au niveau territorial constitue une menace pour l'équilibre des relations de pouvoir existant au sein des partis politiques. L'hypothèse de l'évolution la plus plausible, compte tenu de la médiation entre les différents groupes d'intérêts mis en cause, semble être une solution législative très complexe. En effet, en l'absence d'un consensus permettant de remettre à plat ces équilibres, c'est la surenchère démagogique qui tente à dicter des solutions législatives minimisant les atteintes aux équilibres acquis. Par conséquent, il sera difficile de mettre en œuvre l'esprit de la réforme dans la réalité de l'action. La plupart des acteurs concernés ne pourront donc jamais mettre en œuvre les dispositifs légiférés.

8.7 LA NOUVELLE LÉGISLATION RÉGIONALE EN MATIÈRE DE PLANIFICATION

Pour commencer, il convient de donner une définition de la notion de *planification*. Le principe de planification repose essentiellement sur une méthode générale adoptée par les organismes publics de premier niveau (en Italie il s'agit de la commune, de la région, de la province et de l'Etat) quand il s'agit d'effectuer des choix qui influencent l'organisation spatiale et fonctionnelle du territoire. Ce principe a été clairement exprimé en 1988 par la «Commission chargée de procéder à la réorganisation des dispositions législatives nationales en matière de procédures d'aménagement du territoire et d'urbanisme». Si l'Etat, la région, la province et la commune ont tous le pouvoir et la compétence de prendre des décisions susceptibles d'avoir un impact sur l'aménagement du territoire, et si chacun de ces organismes administratifs exerce ses pouvoirs à travers les outils de la planification, comment peut-on réguler les rapports entre ces différents niveaux du gouvernement, y compris les actes de planification correspondants?

Il existe plusieurs manières de répartir les compétences parmi les organismes des différents niveaux administratifs. Longtemps, la répartition des compétences s'est faite en fonction de la «matière», comme par exemple la gestion d'aqueducs, le transport et l'environnement. On peut dire que ce concept a prévalu en Italie de manière générale jusqu'aux décrets de transferts de compétences à la région en 1977. Aujourd'hui, le critère principal de répartition des compétences entre les différentes circonscriptions territoriales est celui de la référence au principe de subsidiarité, tel qu'il a été défini dans l'Union Européenne à partir des accords de Maastricht. Autrement dit, cette répartition se fait en considérant l'échelle la plus appropriée, rapportée à l'objet autour duquel il faut statuer. Ce principe général est appliqué de manière très différente, en fonction des contextes d'action.

Si on se réfère aux lois approuvées ces dernières années en matière de planification par plusieurs régions, certaines tendances lourdes semblent apparaître. Quatre d'entre elles semblent remarquables:

- La distinction entre une composante *structurelle* et une composante *programmatique* dans les plans des différents niveaux (surtout dans les plans

communaux). La première composante vise la longue durée. Elle fixe les grandes décisions relatives à la sauvegarde de l'environnement et du patrimoine. Elle permet également de définir les axes d'interventions stratégiques sur le long terme. La deuxième composante, la composante programmatique, apparaît plus opérationnelle. Elle permet à la fois de fixer des règles (un peu à la manière d'un plan d'occupation des sols) ou de déclencher des opérations d'aménagement et d'urbanisme (à la manière du projet urbain par exemple).

- La primauté de l'aspect environnemental et écologique de la planification; primauté qui concerne surtout les niveaux intermédiaires provincial et métropolitain.
- La synthèse d'un grand nombre de plans opérationnels dans un seul type de document, de manière à ce que chaque action se réfère au même document administratif de façon à rendre efficace la mise en œuvre des différentes lois impliquées dans les réalisations en aménagement du territoire et en urbanisme.
- La grande importance accordée aux systèmes d'information géographique et leur mise à jour régulière.

D'autres tendances se font jour, ainsi le rôle des typologies territoriales dans les décisions de planification, l'intérêt porté à l'évaluation des actions, enfin le développement de techniques de calcul des péréquations des valeurs foncières.

8.8 CONCLUSION

La province de Bologne est en train de conduire une expérience très intéressante; expérience qui permet de conclure sur les questions relatives à la gouvernance. En deux mots et en simplifiant très fortement, la province de Bologne a conduit, dans les 15 dernières années, une politique très avancée en matière de planification à l'échelle de la province. Dans la Région Emilie Romagne - contrairement à ce qui se passe dans la plupart des cas en Italie - il y a une solide expérience en aménagement du territoire à l'échelle communale. N'ayant pas des pouvoirs forts et solidement ancrés (entre ceux de la Région et ceux des communes), la province a cherché un rôle de médiateur entre les différentes instances de l'aménagement du territoire.

Très récemment, un bilan évaluant cette politique d'aménagement a permis de saisir courageusement les effets réels de cette politique. Ce bilan fait apparaître une grande qualité des connaissances disponibles permettant une analyse fine des situations d'aménagement. Ce bilan fait apparaître aussi l'implication positive de la province. En effet, ce bilan montre que les dynamiques territoriales sont sous le plein contrôle de la province, ce qui est assez exceptionnel en Italie. Même si le bilan n'est pas complètement satisfaisant, il ouvre une porte sur de nouvelles formes de gouvernement des territoires et de nouvelles formes de gouvernance relativement à l'aménagement du territoire.

Nombreux sont les acteurs qui pensent aujourd'hui que l'inefficacité, ou les insuffisances de la province, proviennent du recours systématique aux pratiques de concer-

tation. En effet, la concertation semble toujours favorable aux acteurs les plus forts, ceux en état de faire valoir leurs intérêts. Quand ces intérêts servent l'ensemble de la province, l'action de celle-ci reste positive. Mais lorsque ces intérêts favorisent une ou quelques communes dans la province, la planification a tendance à limiter l'efficacité de l'action au niveau provincial en entretenant le dissensus intercommunal. Enfin, il semblerait que les objectifs sont d'autant mieux atteints que les ressources publiques sont mobilisées. Inversement, il semble que les ressources privées éprouvent des difficultés à se coordonner et à faire prévaloir leur position et leurs intérêts. Autrement dit, de manière paradoxale, l'efficacité des nouvelles gouvernances serait subordonnée à l'assistance de l'administration de l'Etat.

CHAPITRE 9

LE PROJET URBAIN: ESPACES PUBLICS ET PRATIQUES DE CONCERTATION. L'EXEMPLE DE LYON

Jean-Yves Toussaint, Sophie Vareilles, Monique Zimmermann¹

9.1 INTRODUCTION

Le Grand Lyon a depuis une dizaine d'années renouvelé sa politique d'espaces publics et par-là, leur production, mettant en place notamment des pratiques de concertation. La date charnière dans la politique lyonnaise d'espaces publics remonte à 1989, date à laquelle une nouvelle équipe – M. Noir, H. Chabert – s'installe à la mairie de Lyon et au Grand Lyon. Dès lors, l'espace public devient un enjeu de la politique urbaine: de reliquat de la ville, entre-deux de bâtiments délaissés, il devient «support d'usages, lieu de vie à la disposition de la population» [Azéma, 2001]. Cette évolution du rôle reconnu à l'espace public se traduit par une évolution dans l'organisation du Grand Lyon et par un renouvellement des pratiques d'aménagement de la ville. Le traitement de l'espace public fragmenté en secteurs techniques de réseaux est abandonné au profit d'un projet global : désormais, les composantes techniques d'un espace public, la voirie, l'assainissement, l'éclairage, l'espace vert, etc. ne sont plus séparées selon les services mais traitées par une seule entité, le service Espaces Publics, nouvellement créé, pour le projet d'espaces publics. Au-delà de ces nouvelles pratiques d'aménagement, la maîtrise d'ouvrage appelle de nouveaux acteurs à participer au projet d'espaces publics: dans un premier temps, les artistes² et les concepteurs, dans un second temps, les usagers, les habitants, les citoyens. C'est à l'apparition de ce second groupe d'acteurs dans le projet d'espaces publics que s'intéresse cette recherche.

Depuis quelques années, le service Espaces Publics a développé des pratiques de concertation en vue de saisir les attentes et les points de vue de la population en matière d'espaces publics. Il s'agissait de mettre en cohérence, autant que possible, la demande sociale en aménagement et les produits de l'activité d'aménagement, en bref, de produire des espaces publics adéquats. Pour ce faire, des dispositifs de concertation ont été testés: certains ont été abandonnés, d'autres pérennisés. Aujourd'hui, les pratiques de concertation, au sein du service Espaces Publics du Grand Lyon, se déclinent selon les dispositifs suivants:

¹ Équipe Développement Urbain, INSA de Lyon, France.

² Par exemple Daniel Buren sur la place des Terreaux.

- des enquêtes d'usages, de circulation, qui prennent la forme d'enquêtes sociologiques, des sondages, etc.;
- des tracts distribués dans les boîtes aux lettres, sur les marchés;
- des expositions publiques: les visiteurs sont invités à remplir un questionnaire, à noter leurs points de vue sur un livre d'or;
- des réunions publiques;
- des groupes de travail réunissant élus, fonctionnaires des collectivités territoriales, habitants et usagers.

Par cet engagement dans la pratique de la concertation, le service Espaces Publics apparaît aujourd'hui pionnier en matière d'écoute et de prise en compte des habitants et des usagers dans la production des espaces publics.

Dès lors, l'interrogation des pratiques d'aménagement du point de vue de ces pratiques de concertation s'avère pertinente: comment la concertation oriente-t-elle l'acte d'aménager? Comment informe-t-elle les formes de l'espace public? Autrement dit, au-delà des dispositifs de concertation mis en œuvre, que deviennent, aujourd'hui, à Lyon, tout à la fois le projet d'espace public et le produit espace public?

Pour cela, la recherche engagée s'intéresse à ce que la concertation recouvre comme modes de faire: il s'agit de mettre à jour, à travers leurs pratiques et leurs discours, ce que visent dans la concertation les acteurs du projet urbain. Nous faisons ici l'hypothèse que les acteurs en état aujourd'hui d'imposer des pratiques de concertation et d'influencer les pratiques d'aménagement font partie du groupe des praticiens³ de l'urbain: celui-ci se constituant du personnel politique, des fonctionnaires des collectivités territoriales, des concepteurs. La recherche consiste donc à observer, dans le contexte actuel, le projet d'espace public du point de vue de ces acteurs et à rendre compte des effets de la concertation sur le projet lui-même et sur l'espace produit au terme de ce projet. Les faits enregistrés renseignent sur trois aspects de la concertation dans le projet d'espace public:

- les différents sens octroyés à la concertation par les acteurs;
- la configuration des acteurs présente dans la concertation;
- les situations de concertation.

9.2 PROBLÉMATIQUE ET QUESTIONS DE RECHERCHE

L'espace public apparaît dans les discours sur l'urbain – tant pratiques que théoriques – comme un vocable à double fond. Il s'entend comme un espace à trois dimensions, celui qui est réservé aux jardins, aux parcs, aux places, ménagés entre les constructions. Mais il s'entend aussi comme un espace de l'action politique et des pratiques sociales (Habermas, 1993): il constitue ainsi le lieu de confrontation politique par laquelle se définit et s'institue la société. A Lyon, à partir des années 1990, l'espace public est observé, non plus comme un ensemble de vides constitués par le

construit en autant de délaissés, mais comme un territoire, c'est-à-dire comme un moyen de socialisation.

Toutefois, nous entendrons, dans le cadre de cette recherche, l'espace public comme un artefact [Arendt, 1997], c'est-à-dire un artifice humain. En ce sens, il consiste tout à la fois:

- en espaces et dispositifs techniques que sont les moyens matériels et les services nécessaires à la vie en société: les trottoirs, les bancs, les candélabres, etc.;
- en dispositifs organisationnels, que nous nous imposons pour vivre ensemble et qui caractérisent les sociétés humaines: les dispositifs de concertation, le service Espaces Publics, le Grand Lyon, etc.

Comme organisation de fabrication, le projet d'espace public institue les acteurs⁴ en état de participer aux activités de conception de l'espace produit et, parmi ces acteurs, ceux qui sont aptes à définir le virtuel, à projeter l'avenir et à opérer en ce sens sur la réalité présente. Ainsi, le projet d'espace public consiste en une double mobilisation, celle des acteurs que le projet suscite et, parmi ceux-ci, de ceux qui auront légitimité à configurer l'espace produit, qui constituent l'espace projet et qui devront recevoir pour cela un mandat des autres. Dès lors, dans tout projet, il faut différencier parmi les acteurs mobilisés *par* le projet, ceux mobilisés *dans* le projet. Seuls ces derniers sont habilités à configurer l'espace produit: nous proposons de les appeler les *destinataires* et les autres les *destinataires* [Toussaint, Zimmermann, 1998, 2001].

Les destinataires sont du côté de l'utilisation de l'espace produit: ils sont producteurs de pratiques et disposent des compétences à user des produits. Ce sont dans le projet d'espace public les «habitants», les «usagers», les «citoyens», «les consommateurs»⁵, etc. C'est à eux que s'adresse l'espace produit. Quant aux destinataires, ils sont du côté de l'énonciation et de la fabrication de l'espace produit: ils maîtrisent les règles et les lois formelles qui échappent à la pratique sociale des destinataires et, en ce sens, ils ont légitimement le pouvoir de concevoir l'espace des autres: ils sont ainsi les énonciateurs de l'espace produit [Toussaint, 1993]. On les présente généralement par le triptyque maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre et entreprises de réalisation: ce sont les élus, les fonctionnaires des collectivités territoriales, des concepteurs, des bureaux d'études, etc. Les destinataires et les destinataires regroupent, à partir des deux polarisations *utilisation* et *fabrication*, les acteurs mobilisés dans le projet [Toussaint, Zimmermann, 1998].

La définition de l'espace public comme artefact montre clairement que ce qui se discute dans le projet d'espace public concerne tout à la fois la conception-fabrication d'objets et les organisations impliquées dans cette fabrication. Dès lors, l'apparition récente de la concertation dans les projets d'espace public pourrait donner matière à (re)discuter cet espace public et un certain nombre de questions émergent spontanément:

³ C'est-à-dire ceux qui connaissent la pratique d'une technique (celle d'aménager la ville) [Rey-Debove, Rey, 1996].

⁴ C'est-à-dire ceux (individus ou groupes) qui participent à une action – ici aménager la ville – et qui ont des intérêts communs pour cette action [Bernoux, 1985].

⁵ Les mots entre guillemets sont issus des discours des professionnels produits au cours d'entretiens et de réunions.

- En quoi et comment la concertation modifie-t-elle le dispositif organisationnel mobilisé autour d'un projet?
- Quels sont les effets concrets des procédures de concertation sur les formes prises par l'espace produit et sur les objets qui le composent?
- Quels acteurs du dispositif organisationnel sont-ils légitimes à produire de tels effets?
- Les destinataires ont-ils effectivement une place dans ce dispositif? Sous quelle forme?

Dans le cadre de ce chapitre, nous nous intéressons à une facette de ces discussions, celle se rapportant aux dispositifs de concertation engageant les destinataires de l'espace produit.

Aujourd'hui, la concertation devient tout à la fois un élément central dans les pratiques d'aménagement qu'orientent les politiques urbaines et un thème récurrent dans les discours de l'urbain. Ainsi, elle mobilise, autour de son vocable, les élus, les fonctionnaires administratifs et techniques, les concepteurs, les associations d'habitants et d'usagers, les chercheurs. Que signifie cette mobilisation autour de cette notion de la part d'acteurs aux intérêts et aux positions si différents dans le projet? Que visent ces acteurs à travers la concertation? Quels sens lui octroient-ils? Autrement dit, pourquoi la concertation réémerge-t-elle aujourd'hui sur la scène publique après une disparition d'une vingtaine d'années⁶?

La concertation, derrière son nom singulier, apparaît comme un mot plurivoque, un mot éponge qui accepterait les différents sens attribués par ceux qui l'emploient. En effet, de quoi parle-t-on lorsqu'on parle de la concertation? de l'information? de la communication? de la participation? de tout cela à la fois? Nous notons dans les discours – tant théoriques que pratiques – des praticiens de l'urbain des glissements permanents de la «communication» vers la «participation» en passant par «l'information», la «formation», la «médiation», la «négociation» ou encore «l'adhésion». La concertation semble ainsi recouvrir des modes de faire multiples et présenter une polysémie du vocable importante. Nous faisons l'hypothèse que cette polysémie renvoie aux différences de points de vue, aux oppositions d'intérêts, aux conflits et, sans doute, plus généralement à tout ce qui sépare les acteurs dans le projet. En cela, elle renseignerait les positionnements des acteurs dans le projet d'espace public et les espaces publics, à la fois comme ensemble de dispositifs techniques et spatiaux et comme mode d'engendrement de l'espace, que les acteurs projettentraient dans la concertation.

Par l'intermédiaire de dispositifs de concertation (enquêtes, expositions, réunions publiques, etc.), les professionnels appellent les usagers, les habitants, et les urbains à entrer dans le projet. En cela, la concertation apparaît comme une manière d'ouvrir le projet. Des médiations sont mises en place afin de faciliter l'entrée de nouveaux acteurs dans le projet. Ce sont des chargés de communication, des médiateurs, des

sociologues, des ethnologues, des écrivains⁷, etc. Ces acteurs deviennent *passeurs*, *tiens légitimant*, *analyste*, *entremetteur*, si on en croit M. Blanc, qui caractérise, au milieu des années 1990, ces nouveaux métiers. Entremetteurs, ces professionnels traduisent pour les acteurs *ordinaires*⁸ que sont les destinataires le langage technique, ou comme l'appelle F. Choay, la *logotechnique* de l'urbain. Ils s'attachent à mettre à plat les enjeux (économiques, politiques, sociaux, etc.) du projet, à recentrer le débat autour des «vraies» questions du dossier. Ils rendent audibles et recevables pour les acteurs experts, c'est-à-dire les professionnels de l'urbain, les discours des habitants. [Blanc, 1995; Choay, 1979]. De fait, ils appartiennent eux-mêmes à l'ensemble de ces acteurs experts.

Dès lors, dans le contexte actuel, les questions qui nous intéressent dans le cadre de cet article peuvent être reformulées: comment la concertation modifie-t-elle les rapports entre d'un côté, les praticiens, les destinataires de l'espace produit et de l'autre côté, les habitants, les usagers, les urbains, c'est-à-dire les destinataires. Plus particulièrement, contribue-t-elle à faire évoluer la répartition des acteurs, entre ceux mobilisés par le projet, et ceux qui sont mobilisés *dans le projet*?

La méthode de recherche mise en place, dans l'objectif d'apporter des éléments de réponse à ce questionnement, vise en fait à acquérir deux formes de connaissances: des connaissances théoriques relatives aux modèles d'aménagement démocratique et des connaissances opérationnelles issues des pratiques d'aménagement. Dans ce cadre, un protocole organisé autour de ces deux types de connaissances a été élaboré: il se compose d'une analyse de la presse locale⁹, d'entretiens auprès d'acteurs du projet urbain et de séances d'échanges entre ces acteurs¹⁰.

9.3 UN LEXIQUE DE LA CONCERTATION

L'écoute des discours des praticiens de l'urbain confirme la polysémie du vocable de la concertation. En effet, ce terme donne lieu à des usages multiples qui engagent des points de vue différents. Les acteurs semblent viser, à travers la concertation, des publics et des objectifs divers, selon les moments et les lieux du projet d'aménagement et selon leur propre position dans l'acte d'aménager. On parle ainsi tout à la fois d'«information», de «concertation», de «formation», «négociation», «participation», «communication», tout un ensemble de termes qui désignent tour à tour des réalités différentes. La communication est définie, par exemple, à la fois comme la mise en commun et comme le mode de (re)présentations du projet¹¹. Toutefois, au-delà de ces divergences, les points de vue des praticiens s'accordent sur un ensemble d'éléments

⁷ Dans l'agglomération lyonnaise.

⁸ Acteurs *ordinaires*, acteurs *experts* renvoient à la distinction que font O. Söderström et M. Zepf entre savoir-vivre et savoir-faire, entre savoir *ordinaire* et savoir *expert* [Söderström, Zepf, 1998].

⁹ *Le Progrès*, *Lyon Figaro*, *Lyon Mag*, *Le Moniteur*.

¹⁰ Ces séances d'échanges sont organisées dans le cadre de l'action Cultures Urbaines. Contrat PUCA-INSA de Lyon.

¹¹ Atelier Cultures Urbaines, 10 septembre 2001, INSA de Lyon.

⁶ La dernière apparition de la concertation remontant aux années 1970, avec notamment les Groupes d'Action Municipale, la création d'ateliers publics d'urbanisme [GAM, 1983; Métropolis, 1978; Mollet, 1981].

signifiants relativement stables (mots, locutions, etc.), ensemble qui nous paraît pouvoir constituer une sorte de lexique de la concertation. Ainsi, la concertation se traduirait par:

- des dispositifs: réunions publiques, expositions, groupes de travail, etc.
- un ensemble d'objectifs: promotion du projet, recherche d'adhésion sur le projet, développement de la citoyenneté, etc.;

Ainsi que nous l'avons déjà signalé, depuis une dizaine d'années, une pratique de la concertation s'est progressivement mise en place à Lyon. De fait, elle s'est constituée autour d'une série de dispositifs. Aujourd'hui, elle se compose, au-delà des obligations législatives¹²:

- d'enquêtes sociologiques,
- d'expositions publiques présentant les projets d'aménagement,
- de réunions publiques avec les élus, les fonctionnaires techniques et les concepteurs,
- de tracts et journaux de chantier.

Ces dispositifs de concertation impliquent des rapports entre destinataires et destinataires en termes d'*information* ou de *consultation*: des émetteurs transmettent un message à des récepteurs, et réciproquement¹³. Ces dispositifs permettent, à la maîtrise d'ouvrage, d'informer le public des contraintes et des marges de manœuvre présentes dans le projet d'aménagement, et de recueillir, à propos de ce projet, ses suggestions et ses critiques; ensuite, la maîtrise d'ouvrage amende seule le dossier. Les relations ainsi instaurées présentent peu d'interactivité: il n'y a pas à proprement parler une conversation ou un partenariat entre les acteurs [Mettan, 2002; Blanc, 1995].

Les professionnels considèrent ces différents dispositifs comme susceptibles d'une certaine efficacité en regard des objectifs visés par la concertation; objectifs qu'il est possible de décliner en plusieurs niveaux:

- donner des indications sur les usages à incorporer dans les projets d'aménagement;
- augmenter la proximité entre les destinataires et les destinataires de l'espace produit: c'est-à-dire susciter une médiation, voire des discussions entre ces acteurs, générer une forme d'adhésion des destinataires à l'aménagement;
- former les citoyens: développer une forme de citoyenneté, qui engagerait les citoyens dans des responsabilités nouvelles;
- réduire les incertitudes dans le projet urbain, incertitudes qui semblent s'être développées au cours de ces dernières années¹⁴. Désormais, la ville est entrée dans un processus infini de renouvellement dans lequel les problèmes se sont

¹² L'étude d'impact et l'enquête publique.

¹³ N. Mettan définit 4 types de relations: *information*, *consultation*, *concertation* et *négociation*, trois types d'acteurs: émetteur, récepteur et partenaire. L'information et la mobilisation mobilisent des émetteurs et des récepteurs; la concertation et la négociation des partenaires. La capacité d'influence sur les décisions croît d'information à négociation [Mettan, 2002].

¹⁴ Atelier Cultures Urbaines, lire également Callon, Lascoumes, Barthes, [2001]; Lacaze, [1995].

diversifiés, évoluant vers une intégration du qualitatif, une multiplication des acteurs et des arènes de débat et de décision.

Nous pouvons ainsi avancer que la polysémie de la concertation semble rendre compte du caractère instable de ses pratiques dans le projet. Les hésitations des praticiens devant le choix du vocabulaire - concertation, communication - à employer, l'évolution récente du métier de *communicant* - aujourd'hui à l'interface entre deux savoir-faire: celui de la communication et celui de l'urbanisme¹⁵ - sont révélatrices de ces incertitudes. Les praticiens lyonnais en sont bien conscients et cherchent encore une forme de maturité pour la concertation dans le projet d'espace public. Pour cela, de nouveaux dispositifs sont ponctuellement testés dans l'agglomération: il s'agit par exemple du «groupe ressource» de la place Lazare Goujon à Villeurbanne réunissant des élus de la commune, des fonctionnaires des collectivités et des représentants des destinataires de l'espace public. Ce dispositif vise, dans un premier temps, à mettre en place une relation de partenariat entre les acteurs et en ce sens à s'inscrire dans le cadre d'une concertation, voire d'une négociation telles que N. Mettan ou M. Blanc peuvent les définir¹⁶.

Devant ce vocable instable et polysémique, les praticiens lyonnais semblent préférer, pour désigner l'ensemble des pratiques et savoirs de la concertation, l'expression de «culture de la concertation». Ainsi pouvons nous dire que cette culture serait aujourd'hui dans un état de *protoculture*, qui resterait à développer et à porter à maturité. Cette culture s'entend non seulement en terme de dispositifs et d'objectifs mais aussi en terme de métiers, plus précisément de nouveaux métiers tels que les chargés de communication, les médiateurs.

9.4 LES ACTEURS DE LA CONCERTATION

Au-delà des acteurs traditionnels légitimes à intervenir dans le projet, l'analyse des pratiques lyonnaises montre clairement que la concertation ouvre le projet à de nouveaux partenaires:

- les habitants, les usagers, les urbains, etc.
- les nouveaux professionnels de l'urbain tels que les chargés de communication, les médiateurs, les sociologues, etc.

En cela, la concertation met en présence deux groupes d'acteurs, que, par commodité, dans le cadre de cet article, nous appellerons les *nouveaux acteurs* et les *acteurs traditionnels* du projet. Il s'agit ici de rendre compte de la composition de ces groupes ainsi que des relations et des positions occupées dans la concertation par les individus les composant. En faisant l'hypothèse que les acteurs projettent, en partie,

¹⁵ Le chargé de communication recruté par le service Espaces Publics du Grand Lyon a une formation d'urbaniste; le médiateur intervenant au sein du «groupe ressource» à Villeurbanne est ingénieur diplômé par l'Etat, option Bâtiment et Travaux Publics.

¹⁶ La concertation et la négociation impliquent une relation bilatérale entre des partenaires et pour cela une redistribution de pouvoir au profit des habitants [Mettan, 2002; Blanc, 1995].

dans la concertation une organisation du projet, la mise à jour de la configuration des acteurs présente dans la concertation peut renseigner sur la place qui sera attribuée à chacun dans l'acte d'aménager.

Sept familles d'individus présentant une relative *communauté de position* [Grafmeyer, 1994], par rapport à la concertation – et également par rapport au projet – peuvent être distinguées: quatre d'entre elles font partie du groupe des acteurs traditionnels, les autres appartiennent au groupe des nouveaux acteurs.

Les acteurs traditionnels se composent ainsi:

- des élus des villes et de la communauté urbaine de Lyon;
- des conseillers: urbanistes, consultants;
- des fonctionnaires des collectivités territoriales: fonctionnaires administratifs (chargés de communication) et fonctionnaires techniques (chargés d'opération, directeurs de mission, etc.);
- des concepteurs: paysagistes, architectes, artistes, etc.

Les trois premières familles d'acteurs forment la maîtrise d'ouvrage et les concepteurs, la maîtrise d'œuvre.

La concertation fait partie du professionnalisme de la maîtrise d'ouvrage: les élus et les fonctionnaires décident des pratiques de la concertation qui se déclinent en dispositifs, en situations (lieux et temps du projet), en sujets. La concertation n'est pas apparue comme le fait des destinataires: en tout cas elle n'apparaît pas répondre à une demande – explicite – des destinataires. Nous relevons plutôt une concertation octroyée aux destinataires par la maîtrise de l'ouvrage: en ce sens, la maîtrise d'ouvrage désigne les acteurs aptes à participer à la concertation et ainsi les institue en état de participer à la concertation et par-delà au projet d'espace public. Désormais, il semble qu'à tout moment la maîtrise d'ouvrage puisse s'autoriser à suspendre, voire à refuser, cette représentation des habitants et la parole de ces représentants¹⁷.

Les nouveaux acteurs regroupent ceux que les dispositifs de concertation ont fait émerger récemment:

- Les *médiateurs*: ce mot recouvre toutes les professions qui sont apparues dans le projet avec la concertation: les chargés de communication, les médiateurs, les bureaux de communication. Les médiateurs se situent à l'entre-deux, entre, d'une part, la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre et, d'autre part, les destinataires, constituant une interface entre ces deux groupes d'acteurs. Ils jouent dans la concertation tout à la fois un rôle de traducteur, passeur, média et écran. Les médiateurs peuvent également participer à la mise en œuvre de dispositifs de la concertation, en réalisant les plaquettes, organisant les réunions, etc.

¹⁷ Par exemple: lors du réaménagement de la Place Bellecour à Lyon, une exposition publique, accompagnée d'un livre d'or, a été organisée sur la place: 30 000 visiteurs, 300 remarques enregistrées. Une partie de ces remarques présentaient un avis défavorable à certains dispositifs de l'aménagement: ces remarques sont alors jugées «fantastiques», peu représentatives du point de vue de l'ensemble des usagers: en effet, «on sent[ait] une réaction favorable». (Entretiens chargés d'opération service Espaces Publics, Grand Lyon, 2001.)

- Les *représentants des destinataires*: représentants d'associations, d'habitants¹⁸, d'usagers, de syndicats, de conseils de quartier.
- Les *destinataires*: ce sont à la fois les habitants – ceux qui habitent un lieu, les usagers, les urbains ou les citadins – ceux qui appartiennent à une ville, voire à une agglomération, membre d'une famille, salarié d'une entreprise: ils apparaissent dans la concertation sous forme de représentations, de représentants de fait (membres d'associations, de syndicats) et de représentants institutionnels (élus).

Ces groupes d'acteurs apparaissent dans les discours comme des acteurs hétérogènes, difficilement saisissables. Il est difficile de les désigner ou de les nommer. Ce caractère insaisissable peut renvoyer:

- à la nature des individus concernés¹⁹;
- à l'instabilité des positions qui leur sont aujourd'hui attribuées dans le projet et qui ne sont pas encore instituées;
- à la nature de la figure de l'autre: les nouveaux acteurs pour une grande part renvoient à l'altérité.

Enfin, il faut souligner l'importance dans un processus de concertation de tout ce qui relève de la traduction; non seulement la traduction d'un projet de pratiques sociales en projet produit, mais surtout la traduction entre le langage des destinataires et celui des autres acteurs, pour faire vite le langage des professionnels de l'urbain. La concertation semble apparaître comme un lieu de traductions de ces deux langages. Les *médiateurs* et les élus traduisent pour les destinataires le langage technique, composé d'un ensemble de signes vocaux et graphiques – notamment les représentations spatiales comme les plans ou les coupes. Le langage des destinataires est également décrypté, leur parole traduite avant d'être introduite dans le projet. Ces traductions apparaissent comme étant le fait de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre: les élus, les chargés d'opération, les médiateurs.

Ainsi, nous pouvons poser l'existence de deux langages distincts dans le projet, le langage des praticiens, que nous désignons par langage *expert* ou *logotechnique* et le langage des destinataires, ou langage *ordinaire*. Les praticiens parlent plutôt de culture: la logotechnique renvoyant à la culture de concertation. Ainsi, in fine cette culture apparaît aujourd'hui comme étant détenue par les praticiens, les médiateurs et une partie des représentants²⁰. En d'autres termes, l'espace produit reste une affaire de spécialistes. Cette possession permet l'énonciation de l'espace public. Les destinataires qui en sont dépossédés n'apparaissent pas en état de participer à l'énonciation du projet.

¹⁸ Le classement des associations dans les nouveaux acteurs peut surprendre, notamment si on pense au rôle joué par les CIL dans la politique urbaine de Lyon [Amzert, 2001]. Ces dernières années, cette représentation s'est élargie à d'autres groupes de destinataires.

¹⁹ Cette figure des destinataires renvoie au statut des citadins: ceux-ci sont pris dans des appartenances multiples dont chacune leur assigne des rôles spécifiques et n'engage qu'une dimension particulière de leur personne [Grafmeyer, 1994].

²⁰ Qui deviennent alors eux-mêmes des professionnels.

9.5 LES SITUATIONS DE LA CONCERTATION

De manière générale, les professionnels sont favorables à la mise en place de pratiques de concertation. Mais ils y apposent des limites, notamment en termes de lieux et de temps de la concertation. Ils excluent notamment les espaces majeurs de l'agglomération lyonnaise, producteurs d'une image de marque pour la collectivité, estimant que les destinataires ne sont pas en état de saisir les dimensions d'un tel espace. En outre, pour ce type d'espace, le temps d'énonciation et de mise en forme des projets ne semble pas compatible avec le temps de la concertation. Dans le même ordre d'idée, l'ensemble d'un projet d'espace public n'est pas soumis à la concertation: des éléments négociables et des éléments non négociables apparaissent: les destinataires ne pouvant pas débattre en l'absence de propositions. Partant de là, l'organisation du projet, les choix techniques fondamentaux ne seront pas soumis au débat, seul l'aspect formel peut faire l'objet de discussions. Les professionnels mettent en garde contre une dérive de la concertation, qui transformeraient le projet en une apposition de demandes, résultat d'un consensus.

Ainsi, les dispositifs de concertation sont mis en place plutôt au moment de la désignation du projet lauréat, lors de l'élaboration et la fabrication de l'espace produit. Toutefois, cette description de la concertation ne semble pas être partagée par l'ensemble des acteurs lyonnais. Un élu et un concepteur résumaient la concertation en deux temps importants: l'élaboration du programme, au cours de laquelle la concertation est à mener sur les usages et les partis architecturaux de l'espace produit, et le chantier de l'espace produit durant lequel la concertation se traduit par de l'information. Ces différences de points de vue sont, sans doute, dues aux différences dans les positions des acteurs dans le projet d'espace public.

9.6 CONCLUSION

L'évolution récente de la politique lyonnaise des espaces publics fait du Grand Lyon une agglomération pionnière dans le domaine de la concertation. Le développement et la mise en place d'une pratique de concertation dans les projets d'espace public donnent lieu à une évolution dans les modes de faire. La recherche amorcée a pour objectif de rendre compte de cette évolution et de ses effets sur l'espace public produit. L'espace public, considéré comme un artefact, se constitue à la fois d'un ensemble de dispositifs techniques aménagés et installés sur le territoire et d'un ensemble d'organisations engageant des acteurs. Les premiers résultats de cette recherche renseignent sur ce deuxième aspect de l'espace public, et plus particulièrement les organisations ayant trait aux relations entre destinataires et destinataires de l'espace.

Malgré une volonté affichée d'ouverture du projet, la concertation renouvelle-t-elle vraiment le rapport dans le projet entre destinataires et destinataires? Les premiers résultats montrent que la concertation mise en œuvre ne permet pas aux destinataires de participer à la définition de l'espace, en orientant ses usages, ses techniques ou ses formes. La concertation se traduit par des dispositifs essentiellement d'*information* et de *consultation*: les destinataires sont en état de recevoir et de produire de l'informa-

tion. Dépossédés du langage du projet, ils ne sont pas en état de converser avec les professionnels à propos du projet. Cette incompréhension entre praticiens et habitants et usagers n'est pas un fait récent dans le projet urbain²¹ mais elle devient aujourd'hui l'objet de discussions au sein de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre. Ces acteurs font appel, à Lyon, à des médiateurs pour jouer le rôle de traducteurs. Mais les destinataires n'étant pas dans la concertation en position d'énoncer l'espace public, l'apparition de ces médiateurs ne participerait-elle pas à leur mise à l'écart? Autrement dit, ces individus ne pourraient-ils pas constituer une sorte d'écran entre les destinataires et les destinataires, constituant ainsi un moyen de tenir les premiers en dehors de l'action de configurer l'espace? Nous pouvons nous demander si l'accès des destinataires dans le projet en tant qu'énonciateurs est d'une part possible, et d'autre part souhaitable. En effet, le projet d'espace public se situe dans une société de partage du travail entre un ensemble d'individus. Les citoyens donnent en ce sens mandat aux élus de s'occuper de la chose publique et aux techniciens de concevoir des objets. Par l'intermédiaire de la concertation, ces mandataires ne redistribuent-ils pas - en partie - leurs mandats à des destinataires (membres d'associations, de syndicats, de conseils de quartier)? Pourquoi agissent-ils alors ainsi?

Puisqu'elle modifie peu les rapports entre destinataires et destinataires, la concertation affecte-t-elle l'espace produit? Par l'intermédiaire de la concertation, des chargés de communication et des médiateurs entrent dans le projet et deviennent des énonciateurs de l'espace. Ils apportent avec eux de nouvelles compétences, de nouvelles connaissances, de nouveaux points de vue dans le domaine de l'urbain. En cela, ils se posent comme concurrents des acteurs traditionnels dans l'action d'aménager. Les positions de chacun évoluent: les formes de légitimité sont à renégocier; les rôles de chacun à redéfinir; les cadres de l'action à ajuster, etc. Nous faisons l'hypothèse, dans le cadre de cette recherche, que la concertation permettrait de réguler cette mise en concurrence entre acteurs: ainsi, ce qui pourrait se discuter dans la concertation, ce serait les règles d'engendrement de l'espace produit: qui est en état d'entrer dans le projet? qui est apte à concevoir l'espace? En effet, la nature de son vocabulaire, mot pluri-voque, voire équivoque, permet à la concertation d'être une médiation entre les acteurs du projet. En effet, ce concept nourrit des incertitudes autour des sens que lui octroient les acteurs, et ainsi autour des règles d'engendrement de l'espace produit. Malgré une volonté affichée des professionnels de lever ces incertitudes, celles-ci demeurerait, faisant de ces règles un objet de confrontations et d'ajustements permanents entre les acteurs. En cela, la concertation ne pourrait-elle pas consister en une manière de conduire le projet, en une manière de le diriger, de le manager? De manière plus globale, le projet d'espace public émerge au sein d'institutions que sont les collectivités territoriales telles que les communes et la communauté urbaine de Lyon. Que vise dans de telles organisations la concertation, au-delà du projet d'espace produit? Existe-t-il un rapport entre les formes de concertation et les règles de l'organisation, notamment celles des représentations politiques et techniques? Un change-

²¹ Dès 1965, F. Choay, dans l'ouvrage *Urbanisme Utopies et réalités*, met en évidence une distanciation entre le langage technique et celui des habitants, en fait le langage courant [Choay, 1979].

ment dans les règles de l'organisation impliquerait-il une modification des formes de concertation?

Les questions que nous posons aujourd'hui concernent essentiellement les organisations d'engendrement de l'espace produit. Qu'en est-il de l'espace produit proprement dit, celui qui, *in fine*, est constitué? Comment l'espace produit se modifie-t-il sous l'action de la concertation? Autrement dit, comment la concertation informe-t-elle les objets formant l'espace public? Autant d'interrogations sur lesquelles la suite de cette recherche va tenter de se focaliser.



CONCLUSION GÉNÉRALE

**ACTION PUBLIQUE,
MÉTROPOLISATION ET
ESPACES PUBLICS –
ÉLÉMENTS D'UN DÉBAT**

"[...]. Un espace public fonctionnant politiquement n'a pas seulement besoin des garanties offertes par les institutions de l'Etat de droit, il dépend aussi du soutien de traditions culturelles, de modèles de socialisation, d'une culture politique propre à une population habituée à la liberté."

Habermas Jürgen (1993), "L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise", Payot, Paris, 324 p.

ACTION PUBLIQUE, MÉTROPOLISATION ET ESPACES PUBLICS – ÉLÉMENTS D'UN DÉBAT

En introduction, nous avons beaucoup insisté sur l'importance des interrelations qui étaient comprises comme mode de coprésence d'un ensemble d'éléments immatériels et matériels formé des acteurs et de leur production selon les principes de la complexité, à savoir des acteurs et des productions en relation à la fois par leurs complémentarités et leurs antagonismes. Le système urbain serait de ce tissu d'interrelations opposant sur la scène urbaine une foule d'êtres et une foule de productions. Les contributions des différents auteurs rassemblés dans les trois parties *concerter*, *gouverner*, *concevoir* ont montré qu'il existe des interrelations particulières entre trois grandes catégories d'objets: les jeux d'acteurs, les processus politico-administratifs ainsi que les articulations des espaces publics urbains.

L'objectif de cette conclusion est de mettre en exergue, à partir des énoncés des auteurs de cet ouvrage, le caractère de ces interrelations, en essayant d'en tirer des enseignements permettant d'alimenter les débats sur l'urbain, et tout particulièrement les débats autour des concepts d'«action publique», de «métropolisation» et d'«espaces publics». C'est à partir des ces trois catégories que s'organise le chapitre de conclusion.

Dans un premier temps sera énoncée une hypothèse générale sur le système urbain à partir de l'idée d'«interrelation», empruntée aux théories de la complexité (notamment celle exposé par Edgar Morin [Morin, 1994]). Cette hypothèse permettra de cadrer l'ensemble des objets en interrelation tout en permettant de discuter les énoncés de cet ouvrage. Dans un deuxième temps, les objets en interrelation seront discutés par rapport aux trois problématiques qui constituent l'ouvrage:

- *Concerter*: faire émerger et confronter les savoirs urbains.
- *Gouverner*: inventer et gérer la réalité métropolitaine.
- *Concevoir*: projeter et aménager les territoires urbains.

A partir de ces trois problématiques seront dégagés quelques éléments de ces «principes d'antagonismes et de complémentarités» [Edgar Morin, *op. cit.*] constitutifs des interrelations formant le système urbain.

Enfin, dans un troisième temps sera formalisé le débat qui a opposé les différents auteurs sur la nécessité de redéfinir la hiérarchie des différents niveaux territoriaux de l'urbain (quartier, arrondissement, district, commune, agglomération, région, etc.).

LES INTERRELATIONS URBAINES

Trois catégories d'objets sont apparues particulièrement caractéristiques des interrelations urbaines. Ces trois catégories sont apparues surtout dans la problématique spécifique de l'aménagement des espaces publics urbains. Cependant, cette spécificité n'interdit pas de penser que ces catégories d'objets sont également mobilisées dans le cadre d'autres types d'aménagement. La discrimination des ces catégories reste artificielle (dans le sens d'une modélisation du système urbain – qui reste à faire). En effet, ces objets sont enchevêtrés: comment distinguer par exemple les stratégies des acteurs et les procédures réglementaires? Ou encore comment distinguer la composition urbaine du projet d'aménagement (pour reprendre une terminologie habituelle de la théorie de la complexité), entre les artefacts organisationnels et les artefacts non organisationnels. Cependant, les nécessités du débat et du discours faisant loi, il est, sinon impossible, du moins extrêmement difficile de construire un débat sans recourir à ces découpages des réalités décrétées et référencées. Trois catégories ont donc été retenues: la catégorie «acteurs», la catégorie «espace» et la catégorie «procès».

Acteurs

Quels sont les types d'acteurs que mobilisent l'action publique, les *processus de métropolisation* ou encore les *espaces publics*? Ces acteurs de l'aménagement urbain sont-ils toujours les mêmes d'une catégorie d'objet à l'autre? Ces catégories d'objets, tels que la métropolisation ou encore les espaces publics – qui sont autant d'objets «nouveaux» sur la scène urbaine – génèrent-ils de nouveaux acteurs? Si tel est le cas, sont-ils le fait de nouvelles formes d'organisation impliquant et redéfinissant de nouveaux rôles dans l'aménagement? Que deviennent les acteurs réputés traditionnels tels que les élus, les techniciens, les habitants? Recomposent-ils leurs rôles, leurs alliances, leurs organisations? C'est dans le cadre de ces interrogations qu'il apparaît nécessaire de réfléchir à de nouvelles typologies d'acteurs. Non plus pour définir la meilleure solution – *the best way* – mais plutôt pour appréhender les processus en cours qui surdéterminent les aménagements urbains contemporains.

Ces interrogations apparaissent au détour des contributions des différents acteurs qui justement présentent une grande diversité d'acteurs. Plus exactement, les différentes contributions ne font pas montre d'une homogénéité des rôles attribués à chaque acteur nommé: que recouvre, par exemple, le terme «maître d'ouvrage» selon que l'on interroge la métropolisation ou l'aménagement d'un espace public dans une banlieue d'une ville moyenne? Dans le même temps apparaissent de nouvelles catégories de qualification des actions qui tentent de cerner les rôles des acteurs identifiés. Ainsi, l'idée selon laquelle un même acteur peut être différent selon les projets et sa capacité d'influence varie d'une échelle à l'autre, d'un projet à un autre. Ainsi apparaissent de nouvelles typologies qui ne font, souvent, que qualifier des typologies anciennes – mettant en évidence l'émergence des nouveaux rôles que d'anciens acteurs sont obligés de réinterpréter: typiquement les notions de «destinataires» plutôt qu'usager, habitant, population, etc. – le destinataire c'est celui qui utilise d'une manière ou d'une autre un espace produit, mais c'est aussi celui qui est identifié lors

de la production; la notion de «récitant» (qui est celui qui témoigne pour les absents dans l'élaboration des projets – le récitant témoigne des usages, des pratiques sociales, des risques aussi); celle d'«énonciateur», celui qui est proposé au rôle démiurgique par son expertise – expertise qui lui donne l'aplomb nécessaire à une visée transcendante des intérêts particuliers; l'idée d'«auteur», celui qui endosse la responsabilité du faire et surtout du fait et qui figure le projet en masquant le plus souvent la dimension collective de l'activité de projection; l'idée de «metteur en scène», celui qui met en image un scénario qu'on lui donne, celui qu'écrivent au présent les élus; enfin, la notion de «décideur», qui remet l'aménagement dans la perspective entrepreneuriale, dans la figure de celui qui sait où aller et en prendre le chemin, de celui qui à défaut de savoir, sait parler – la décision relève de l'activité politique, elle n'est légitime que politiquement pour ainsi dire. En croisant ces différentes notions et types d'acteurs, il a semblé possible de faire émerger trois grandes figures d'acteurs: l'acteur démocratique, l'acteur démiurgique et l'acteur politique. Ces trois figures seraient celles de la métropolisation vue ici à travers le filtre de l'action publique et de l'aménagement des espaces publics.

L'acteur démocratique

L'acteur démocratique renvoie ici à la place du destinataire dans les processus d'aménagement et de transformation des espaces urbains. C'est la figure de l'habitant-usager-citoyen défendue par Michel Bassand par exemple. C'est cet être qui serait au fond de la démocratie, presque son omblig, et en tout cas au cœur des préoccupations que tente de rassembler un concept comme celui de «gouvernance». L'acteur démocratique prend la figure de celui qui use: l'usage s'oppose alors au faire, à la fabrication, comme la démocratie s'oppose à toutes les formes de pouvoirs par la pluralité des pouvoirs. L'usage serait la pluralité des pouvoirs, presque individualisable: le pouvoir de chacun par son action individuelle en tant que consommateur d'un produit, qu'usager d'un service, qu'habitant d'un quartier. Les fabricants faisant figure de tyran imposant les dictats de l'économie ou de la technique et souvent des deux dans une figure unique, celle du produit conçu relativement aux contraintes du marché.

L'émergence de cette catégorie d'acteurs intéresse tout à la fois l'espace public urbain et l'espace public abstrait du dialogue politique et plus généralement des arènes d'échanges – forum, controversé, etc. Les destinataires ne sont plus passifs. Ils sont capables de disposer des aménagements conformément à leurs pratiques et à leurs attentes. Ces attentes peuvent être différentes, contradictoires aussi avec les attentes définies dans les projets d'aménagement: les attentes politiques, les attentes en termes de fréquentation et d'usages, en termes de mixité, en termes d'appropriation, etc. Ces phénomènes ne sont pas nouveaux sans doute. La nouveauté semble surtout tenir à la publicité faite à la question des rapports entre les acteurs des projets d'aménagement et les destinataires des aménagements. Désormais, il importe dans le projet d'aménagement de pouvoir disposer de la parole du public: qui détient cette parole, qui est capable de la porter légitimement dispose du pouvoir d'orienter le projet. L'émergence des questions relatives au statut des publics (ou encore des destina-

taires) des aménagements semble parallèle au phénomène de métropolisation. En cela la métropolisation concourt à faire apparaître cette catégorie d'acteurs, les acteurs démocratiques dans le projet – l'apparition des problématiques autour de la «gouvernance» fait état de cette «inquiétude» démocratique dans les nouveaux développements urbains. D'une certaine manière, la question de l'espace public urbain n'aurait de sens que relativement à l'apparition de cette catégorie d'acteurs.

L'acteur démiurgique¹

La catégorie des acteurs démiurgiques représente l'ensemble des acteurs qui sont directement impliqués dans le projet: il s'agit de l'ensemble des acteurs qui par leurs expertises techniques, administratives (ou juridiques) et économiques sont capables d'orienter les projets d'aménagement. Cette catégorie d'acteurs représente les acteurs «traditionnels» de la planification et de l'aménagement urbain. Ce sont les architectes, les ingénieurs, les urbanistes, les techniciens d'administration. L'architecte reste l'archétype de cette catégorie. Le poids de nouveaux experts semble aujourd'hui apparaître bien plus important: poids des économistes, des artistes et des experts en sciences humaines (non seulement les animateurs sociaux, mais également les médiateurs, les enquêteurs sociaux, les spécialistes de la communication).

Ces derniers, les «experts sociaux», sont aujourd'hui en passe de glisser dans la catégorie des acteurs démocratiques. Ils sont, en effet, souvent liés à l'activité de recherche. Ils sont sociologues, urbanistes ou architectes spécialisés dans les questions d'usage. Ils ont pour mission de définir les destinataires des ouvrages et des objets. Voir, ils ont pour raison d'être de délimiter la frontière qui pouvait séparer les «bons usages» et les «mauvais usages».

De manière plus générale, il s'agit des acteurs qui disposent d'une légitimité légale – y compris les «artistes» par l'intermédiaire des écoles mais surtout par l'intermédiaire de la reconnaissance institutionnelle des services culturels de l'Etat². Ils doivent leurs positions dans le projet à la reconnaissance d'un diplôme ou équivalent qui sanctionne une «expertise» dans un domaine de connaissance légitime (ainsi en ingénierie et en science pour l'ingénieur, en sociologie, en urbanisme, en économie, etc.). Les autres acteurs, notamment les acteurs politiques, peuvent s'appuyer sur leurs activités – et surtout sur leurs décrets – pour justifier de leurs décisions quant à l'orientation du projet, voire également quant à la destination des aménagements.

L'acteur politique

Ici le terme politique est utilisé dans le sens de l'origine du mot grec *politikos* qui signifie «de la cité». L'acteur politique est donc un type d'acteur qui dispose du pouvoir d'influence nécessaire à l'action publique. D'une certaine manière est acteur politique celui qui dispose de la puissance publique. Le processus de métropolisation

semble modifier sensiblement les conditions d'action de cette catégorie d'acteurs – notamment avec l'émergence des nouveaux acteurs démocratiques (associations et nouveaux représentants du «public destinataire des aménagements»). Dans le contexte de la métropolisation cette catégorie apparaît en pleine mutation. Les élus ne sont plus les seuls acteurs politiques. C'est l'avis de Le Galès [1995, p. 59] qui considère que ce contexte est fait «de bricolage de l'action publique et d'impuissance publique, de privatisation de l'action publique et de l'importance des mécanismes de coordination et de contrôle».

En fait, cette catégorie d'acteurs qui comprend les acteurs politiques traditionnels s'enrichit d'une multitude de représentants d'intérêts divers. En plus des représentants «non politiques» du public (cf. la catégorie des acteurs démocratiques) apparaissent désormais les représentants des intérêts économiques et tout particulièrement les représentants de l'économie locale. Avec ces représentants l'économie sort de la sphère privée (de la sphère des intérêts privés) et relève licitement de la sphère publique et de l'intérêt public: le devenir d'une entreprise dans une ville ou une commune métropolitaine a des incidences politiques majeures, alors même que l'inverse est de moins en moins vrai – c'est typiquement la question du devenir des friches industrielles dans les zones urbanisées depuis une trentaine d'années en Europe.

Catégorie d'acteurs et projets d'aménagement

Dans la pratique des jeux d'acteurs, ces catégories peuvent se confondre. La notion de «projet urbain», par exemple, est sans doute une manière de renvoyer aux transformations des jeux d'acteurs en aménagement. Sans doute les dispositifs de concertation mettent-ils en évidence les nouvelles pratiques d'aménagement et l'attribution de nouveaux statuts aux acteurs traditionnels de l'aménagement ainsi que l'apparition de nouveaux acteurs au sein du projet. Les acteurs aussi peuvent se substituer les uns aux autres, notamment dans la «lutte» qu'ils se livrent pour disposer de la parole du public: le décideur (selon la tradition, souvent un élu) peut s'exprimer en qualité de récitant – recourant aux informations qu'ont pu constituer pour lui et en son nom les divers techniciens des sciences humaines mobilisés dans le projet; le destinataire (ou plutôt le représentant des destinataires ou des publics, «non politique») peut revendiquer une manière d'orientation du projet et se constituer comme «auteur» ou «scénariste» dans un projet d'aménagement, etc.

La métropolisation tend à favoriser le brouillage du statut traditionnel des acteurs sans forcément rendre lisible l'apparition de nouvelles catégories formelles. Le découpage analytique envisagé ici est une proposition de formalisation des grandes catégories d'acteurs du projet d'aménagement urbain contemporain en partant de l'expérience de l'aménagement des espaces publics urbains dans les grandes villes en cours de métropolisation. Il reste nécessaire pour une connaissance des situations urbaines de procéder à l'identification des responsabilités et des légitimités dans l'effacement du processus de métropolisation: qui fait quoi et pour qui, selon quelles règles et pour satisfaire à quels intérêts? Pour mener cette réflexion analytique, les concepts propres à la théorie des acteurs (ou théorie de l'organisation) peuvent aider à résoudre le problème (du point de vue conceptuel). Cet *excursus* (digression) dans le

¹ En grec *dēmīourgos*, selon Platon, prend le sens de créateur [Rey, 2000].

² Qui organisent les distributions des subventions et autres subсидes nécessaires à la «vie d'artiste» contemporaine.

domaine de l'organisation ne peut consister en une analyse exhaustive de la question qui dépasserait l'objectif de cet ouvrage. Il s'agit seulement d'une piste que semblent avoir empruntée les ateliers sans la résoudre, faute bien souvent d'«experts» en organisation...

Les approches par la théorie des organisations peuvent permettre de retenir quelques aspects fondamentaux du concept d'acteurs qui intéresse la problématique de l'ouvrage:

- choix pertinent (construction des stratégies propres à chaque acteur) et conservation des intérêts communs dans une action [P. Bernoux, 1985, p. 166];
- extraire des informations du monde extérieur et transformer l'information en programme [E. Morin, 1980, p. 193];
- orientation de l'action en fonction de la situation – agir opportuniste, choix entre l'agir stratégique ou au contraire l'agir selon un consensus [J. Habermas, 1987];
- les objectifs multiples et contradictoires [M. Crozier, E. Friedberg, 1977] antagonistes et complémentaires [E. Morin, 1980];
- les aspects offensifs et défensifs liés aux intérêts en lice dans l'action [M. Crozier, E. Friedberg, 1977];
- l'acteur à la fois comme sujet déterminé dans ses raisons et comme sujet disposant d'une marge de liberté dans ses choix [M. Crozier, E. Friedberg, 1977];
- la pluralité de l'acteur – la pluralité des expériences de socialisation, mais aussi la pluralité des appartenances organisationnelles pour chaque individu acteur [B. Lahire, 1998, p. 19];
- la multiplicité des savoirs et savoir-faire, l'impossibilité de disposer ni de la connaissance, ni de toutes les informations disponibles (l'idée de rationalité limitée défendue par J. G. March, H. A. Simon [1958] et reprise par M. Crozier et E. Friedberg [1977]).

La dimension de l'espace

L'espace se manifeste comme forme et éventuellement comme contenant. L'espace public relève typiquement de cette dimension. Il est une architecture du vide, de l'interstice, l'architecture de ce qui est situé entre ce qui est déjà construit. En ce sens d'ailleurs, l'espace public est toujours constitué des limites de l'espace privé. Mais l'espace urbain relève de plusieurs échelles d'observation. Il apparaît pertinent d'organiser la dimension de l'espace à partir de trois niveaux territoriaux: le niveau microterritorial, le niveau mesoterritorial et le niveau macroterritorial. Ces trois niveaux correspondent, d'une manière ou d'une autre, à des pratiques d'intervention sur le territoire et par conséquent à trois grandes catégories de représentation spatiale – trois échelles dirait Philippe Boudon.

Le niveau microterritorial

Ce niveau concerne l'échelle qui couvre de l'îlot au quartier. Il comprend à la fois les éléments architecturaux (le mobilier urbain, les types d'aménagement du sol, les

matériaux des façades, etc.) et les éléments qui caractérisent la forme urbanistique au niveau du quartier (l'agencement des îlots, l'organisation des espaces publics par rapport aux espaces privés, les affectations de rez-de-chaussée, les équipements, etc.). Ce niveau constitue l'échelle d'appréhension du sens commun, tant sur plan social que sur le plan spatial. Ce serait en quelque sorte le niveau d'application de théories de la perception, proposées entre autres par Kevin Lynch [1960] – par exemple les voies, les limites comme points de repère à la fois sociaux et spatiaux.

Le niveau mesoterritorial

Ce niveau englobe les échelles entre le quartier et la commune, voire l'agglomération. Les réseaux relèvent typiquement de cette échelle. En effet, ils déterminent très fortement les capacités d'un territoire, mais à une certaine échelle qui n'est déjà plus accessible au sens commun. A cette échelle, la perception du réseau peut être antagoniste avec le sens commun. A l'échelle micro, le réseau est localisé, plus exactement, le réseau manifeste localement ses contraintes (emprises et servitudes, nuisances d'exploitation, etc.).

Evidemment, la densité des réseaux caractérise la capacité des territoires (Dupuis, Veltz). Ces réseaux sont extrêmement diversifiés et impliquent généralement l'existence de fortes concentrations de population. Mais dans le même temps, et presque paradoxalement, les réseaux suscitent la concentration de population. De ce point de vue, la densité et l'interrelation des réseaux constituent des indicateurs des phénomènes de métropolisation. Ce niveau couvre les échelles les plus favorables pour apprécier ces phénomènes.

Le niveau macroterritorial

Ce troisième niveau couvre les échelles d'influence des processus de métropolisation. Ces échelles se substituent aux découpages légués par le 19^e et 20^e siècles en régions et nations. En quelque sorte, ces échelles correspondent à l'émergence des «nouveaux territoires» engendrés par la métropolisation. C'est typiquement ce que tente de décrire Michel Bassand, quand il considère les réseaux des grandes métropoles à l'échelle nationale et même internationale. Ce territoire macro est essentiellement marqué par le phénomène de l'étalement urbain, c'est-à-dire l'urbanisation des territoires périphériques aux villes traditionnelles (19^e et 20^e). Ce phénomène comprend l'émergence de nouvelles centralités tels que les «pôles de développement», les «edge cities», etc.).

La dimension des processus

Nous avons choisi le terme de *processus*³ pour désigner les dispositifs formels et informels mis en œuvre pour fabriquer les métropoles qui, désormais, dans cette période historique qui semble s'ouvrir, se substituent aux villes.

³ En latin *producere* signifie: mener en avant, faire avancer (Petit Robert).

Ces processus sont visibles dans la pratique de l'aménagement et notamment dans le cadre des projets d'espace public. Ce processus de fabrication de la métropole peut se décomposer en trois grands processus singuliers:

1. les processus politiques et administratifs (les processus publics de fabrication);
2. les processus économiques de fabrication (actions privées, actions publiques, initiatives individuelles, etc.);
3. les processus sociaux (actions individuelles et collectives faisant valoir à la fois des besoins et des demandes sociales en aménagement).

LE DÉBAT

Ce débat s'est organisé autour des trois mots-clés «concerter», «gouverner», «concevoir». La dimension des acteurs a été prioritairement abordée à partir des problématiques de la concertation. Les processus de fabrication ont largement été traités dans la partie du débat portant sur le gouvernement des métropoles — notamment à partir des transformations des modes politiques des gouvernements produits par le processus de métropolisation. Enfin, la dimension des espaces a surtout été discutée dans la partie du débat consacrée à la conception.

Concerter – les acteurs et leurs interrelations avec les processus de fabrication et les espaces

Rachel Linossier et Virginie Jaton (chap. 1) évoquent l'exemple du processus de *projet urbain* pour constater l'inégalité entre les différents types d'acteurs mobilisés dans la fabrication de la métropole. Par ailleurs, elles s'appuient sur le problème du différentiel des légitimités dont disposent les acteurs impliqués dans le projet urbain. Les auteurs soulèvent en particulier l'antagonisme entre la promesse du projet urbain d'impliquer les acteurs démocratiques et l'absence de flexibilité et d'adaptation des processus publics. Les procédures administratives mais également les procédures économiques n'autorisent pas toujours la prise en compte de nouveaux acteurs (tout particulièrement le public), faute d'interroger la légitimité que confère l'autorité administrative ou les moyens économiques.

Est-ce que le dispositif de «projet urbain» est trop orienté vers la production d'un aménagement pour être un véritable espace public de débat. Est-ce que les procédures de concertation sont adaptées aux procédures techniques d'aménagement? Est-ce que les procédures techniques peuvent être adaptées aux procédures de concertation?

Yves Chalas (chap. 3) insiste sur les complémentarités entre la «configuration variable d'acteurs» et un processus qui permet une «réappropriation collective» des enjeux du projet urbain; c'est ce qu'il appelle un processus à «pensée faible». Ce type de processus se caractérise par une relation dialogique qui a pour effet l'acculturation des différents acteurs du projet qui deviennent de cette manière sensibles aux préoccupations des uns et des autres. L'imprévisibilité, cette sorte de relation entre les acteurs avec l'évolution du processus général de projet fait apparaître des «paramètres inattendus qui les [ces acteurs] obligent à redéfinir les objectifs de départ». Selon cette

analyse, «les systèmes d'incertitude et d'indécidabilité s'adaptent et peuvent prétendre à une relative efficacité».

Ne pourrait-on pas affirmer que ce caractère variable, incertain, imprévisible et informel constitue le principal atout d'un véritable espace public de débat? Ceci dans la mesure où cet espace permet de mettre en question, voire de bouleverser les routines du projet qui ne correspondent plus à la complexité grandissante corrélative de la métropolisation.

Pascal Amphoux (chap. 2) propose de reconstruire la logique traditionnellement «dualiste» des processus d'aménagement de l'urbain. Cette logique duale se caractérise par «l'opposition positiviste entre objectivité et subjectivité». Une «logique ternaire» devrait s'y substituer: cette logique associerait les logiques du «Connu» (celle qui permet de mesurer l'espace), celle du «Vécu» (celle qui permet de ressentir l'espace) et celle du «Sensible» (celle qui permet d'utiliser et de pratiquer l'espace). Le fait de sortir d'un logique dualiste influence directement le rôle de l'habitant dans les processus d'aménagement: la logique ternaire lui octroie une place. Relativement aux élus et aux techniciens, l'habitant, par cette logique, acquiert un rôle «indépendant et tout aussi légitime». Cette activité légitime de l'habitant est identifiée comme «activité de récitant». Le rôle de l'habitant n'est donc plus celui du participant «injustement inscrit sous le signe de la décision», mais celui du «tiers inclus» avec une autonomie et une légitimité propres.

L'entrée de nouvelles catégories d'acteurs dans les procédures d'aménagement a-t-elle contribué à brouiller les responsabilités des acteurs traditionnels du projet d'aménagement urbain? Les réflexions en cours sur les procédures de «projet urbain» permettent-elles de réajuster, voire de réaligner les responsabilités des acteurs impliqués?

L'acteur «récitant» évoqué précédemment constitue, en effet, une ressource précieuse quant aux connaissances sensibles des espaces publics urbains. En dehors des «données qualitatives et quantitatives disponibles», selon Rachel Linossier et Virginie Jaton (chap. 1), seul le récitant dispose de la capacité particulière de témoigner «des faiblesses et des atouts du territoire» parce qu'il pratique ces espaces au quotidien. En fait, l'acteur «récitant» acquiert un rôle important et une légitimité particulière dans le projet d'aménagement par «son ancrage dans le territoire».

Les connaissances de l'échelle territoriale «micro» seraient-elles en train de devenir prépondérantes? Seraient-elles en train de devenir premières devant toutes les autres échelles territoriales? Cet intérêt porté à l'échelle «micro» est-elle la raison première du succès de l'habitant posé comme acteur du «projet urbain»?

Le concept de la «pensée paysagère», énoncé par Pascal Amphoux (chap. 2), met en évidence trois types de relations entre les acteurs et les espaces: le temps, l'usage et le sensible.

- La première relation consiste dans «la prise en compte du temps». L'exemple du jardinier montre que les relations de l'acteur à l'espace consistent «à anticiper des effets probables, à mettre en relation des essences qui croissent à des rythmes différents, synchroniser ou désynchroniser des interventions pour orienter la morphogenèse d'un site, sans jamais prétendre en maîtriser la forme.».

- La deuxième relation implique «l'usage induit». Il s'agit d'une relation de l'acteur à l'espace qui valorise et transforme l'existence de ce dernier essentiellement par les usages qui s'y manifestent. Les usages impliquent une forme d'«hybridation» des statuts de ces espaces. Les statuts privés et publics interfèrent et peuvent même changer selon le type d'usage. La complémentarité entre acteurs et espaces se révèle donc par le fait d'«imaginer non pas un rapport social déterminé (une fonction de détente, de loisir, de sport ou autre), mais une sociabilité potentielle, qui [...] aura lieu ou n'aura pas lieu».
- La troisième relation est d'ordre «sensible». Elle consiste dans la possibilité d'entrer en résonance, par les effets sensoriels qu'ils intègrent, avec un caractère propre au lieu. Il s'agit de «penser la dynamique d'une perception en mouvement et le développement séquentiel d'un cheminement». C'est ainsi que «la ville, comme le jardin, déploie ses perspectives, ses rumeurs ou ses odeurs et offre au citadin des qualités sensibles que nul ne pourra protéger à coups de lois ou de normes».

La meilleure efficacité des procédures du «projet urbain» ne consisterait-elle pas dans la qualité des rapports de l'homme à l'espace et, inversement, des rapports de l'espace à l'homme? Le cadre normatif et législatif peut-il intégrer les données qualitatives sachant que ces données se rapportent à des réalités changeantes (en particulier les rapports au temps, les usages et les perceptions dites «sensibles»)?

Gouverner – les processus et leurs interrelations entre acteurs et espaces

Les concepts de métropolisation et d'espaces publics constituent-ils des référentiels pertinents pour les processus actuels de l'action publique urbaine? En analysant les trois dimensions cognitive, normative et instrumentale, David Gueranger & Sarah Russeil (chap. 4) tentent d'apporter des éléments de réponse. En s'interrogeant sur les aspects économiques de la métropolisation, les auteurs mettent en avant l'antagonisme entre l'espace géographique de production, la *valeur ajoutée* de la métropole et l'espace éclaté de consommation. Même si la métropolisation ne paraît pas modifier les cadres de perception des acteurs du «projet urbain», il semble que «l'action publique métropolitaine s'oriente vers des «politiques cognitives», dont l'*«identification du problème»* serait «une dimension annexe, voire insignifiante, au mieux l'un des objectifs à atteindre». Autrement dit, aux politiques volontaristes se substitueraient les politiques opportunistes toujours capables de prendre en compte des problèmes en étant capables ou de les anticiper ou de les construire.

En résumé, ce couple d'auteurs constate un principe d'antagonisme entre les deux échelles territoriales, celle de la métropole (le macro) et celle de l'espace public (le micro): il existe «des différences essentielles dans l'outillage organisationnel: dans le cas des politiques sur les métropoles, l'institution est un outil central; elle semble exercer un rôle beaucoup moins important à l'échelle de l'espace public».

Si les concepts théoriques de l'urbain et les dispositifs et procédures d'aménagement qui en découlent sont toujours en décalage avec la réalité complexe de la métropole, qu'en est-il de la pertinence des espaces produits? Ces espaces sont-ils assurés

d'une permanence? Que signifie leur résurgence dans le cadre de la mise en œuvre des politiques publiques à visée métropolitaine? Une partie de la réponse tiendrait dans la capacité des espaces publics à assurer une certaine adaptation aux demandes économiques, sociales et techniques. En quelque sorte, les espaces publics seraient les espaces de la régulation, le pendant spatial de la régulation au sens social et économique du terme.

Pour Bernard Jouve (chap. 5), le territoire de la métropole se caractérise davantage par sa fragmentation et l'absence de mécanismes de régulation interne. Selon lui, on constate actuellement l'évolution de deux modes d'action publique qui affectent des échelles territoriales différentes. C'est d'une part, la «mobilisation croissante du local dans le domaine du développement économique qui est devenu le secteur de politique publique central» et d'autre part, le renforcement du «gouvernement régional qui, par ses politiques publiques à destination des entreprises, devient un niveau pertinent d'agrégation des demandes». Pour cet auteur, les deux niveaux territoriaux d'action publique sont complémentaires et renforcent l'échelle de la métropole: «Les métropoles sont, du fait de l'acuité des problématiques sociales et économiques, des territoires essentiels pour le Politique.»

Quels sont les dispositifs de planification et de réalisation qui garantissent un développement urbain pertinent par rapport aux différentes échelles territoriales? Le dispositif du projet urbain est-il adapté à ce type d'exigence?

Daniel Kübler (chap. 6) constate que le phénomène de métropolisation, en Suisse, se caractérise par «une organisation réticulaire d'unités spatiales fonctionnellement spécialisées». Selon lui, les structures institutionnelles helvétiques «n'ont pas évolué au même rythme que l'espace urbain s'est étendu». Les dispositifs de coopération intercommunale constituent une manière de contrer la fragmentation gouvernementale et «de mettre en réseau une multitude d'acteurs en fonction des compétences légales, des ressources financières et des connaissances techniques requises, peu importe qu'ils soient privés ou publics, et indépendamment de leur horizon territorial». Il s'agit donc d'un principe de complémentarité entre les processus de d'action publique négociée et les différents espaces métropolitains qui s'exprime selon l'auteur par «ces arrangements de coopération [qui] brouillent les territoires d'appartenance et permettent dès lors une conduite des politiques plus indépendante de la rigidité du cadre institutionnel, et de reconstituer ainsi la congruence entre les dynamiques spatiales des problèmes et l'espace de leur gestion».

Si on constate de nouvelles formes d'agrégation et de partenariat entre les acteurs qui appartiennent à des espaces de référence différente quel serait le cadre institutionnel qui correspondrait le mieux à ce changement de paradigme?

«Le passage de la «bonne gouvernance» à une «gouvernance bonne» serait-il finalement autre chose qu'une figure de style?», c'est la question que formulent les auteurs David Gueranger et Sarah Russeil (chap. 4). Pour ces auteurs, les processus de gouvernance avec les nouvelles stratégies de collaboration (partenariats intergouvernementaux, partenariat public-privé, participation citoyenne, etc.) ressemblent à des discours normatifs sans pour autant toucher les enjeux réels. «A de nombreux égards, le recours systématique à la participation pour la participation semble illustrer la vacuité du débat proprement politique au sein des politiques urbaines.» La légitimité

des acteurs politiques et des acteurs démiurgiques tend à s'affaiblir. «Le politique n'apparaît plus comme le juge ou l'arbitre, ni même comme l'animateur, mais plutôt comme le catalyseur des processus de concertation recherchés.» Au premier abord, la légitimité des acteurs démocratiques semble être renforcée. Les auteurs notent que les «formes de légitimité associées à cette démocratie participative que nombre d'auteurs appellent de leurs vœux ne semblent pas renvoyer à de nouveaux types de légitimité à l'échelle des politiques urbaines.». Au niveau micro, celui des espaces publics urbains, les auteurs renvoient au débat sur la légitimité de «l'habitant» auquel est conférée une «expertise d'usage». Ils soupçonnent dans cette prise en compte de l'habitant «un prétexte visant à mobiliser les "citoyens"». Il y aurait un seule légitimité qui aurait de nouveaux traits, celle du technicien qui intervient à l'échelle des espaces publics urbains. La légitimité des techniciens serait plus qu'avant la métropolisation «construite autour de capacités intégratrices et cooptatrices».

Le rôle du citoyen serait-il seulement «médiasisé» et non pas tellement renforcé? La légitimité du technicien sort-elle renforcée à l'épreuve des processus de métropolisation? Ce faisant, contre toute attente, le rôle du technicien ne deviendrait-il pas plus important dans le «projet urbain»?

«Les métropoles sont actuellement caractérisées par une tendance à la fragmentation très importante du système de représentation des acteurs privés.» C'est l'hypothèse qu'émet Bernard Jouve (chap. 5). Il présente une grille de différentes logiques de management interne par rapport à une catégorie particulière d'acteurs privés, les entreprises. L'auteur met en évidence les antagonismes entre les stratégies d'implantation des acteurs économiques dans la métropole et les processus de gouvernance existants. L'auteur insiste «sur les tendances à la segmentation structurelle de la sphère privée à l'échelle métropolitaine». En conclusion, il pose la question de savoir si «l'échelle métropolitaine est devenue l'espace sur lequel se structurent les logiques des entreprises et de leurs instances représentatives». «Sont-elles dotées de mécanismes de gouvernance permettant de faire face aux défis à cette échelle géographique?»

Des dispositifs de négociation particuliers entre acteurs économiques, acteurs politiques et public (aussi souvent appelé «société civile») émergent-ils des processus de métropolisation? De quelle manière les processus de métropolisation sont-ils en train de faire éclater les catégories «public», «privé».

De quelle manière l'action publique à visée métropolitaine est-elle fondée sur une légitimation démocratique? C'est le questionnement qu'introduit Daniel Kübler (chap. 6) en opposant: «le gouvernement par le peuple» (par les processus d'élections, de votes, de manifestations, etc.) et «le gouvernement pour le peuple» (par les processus qui permettent de traduire la volonté des citoyens en action publique, tels que les services publics). Le mode de *gouvernement pour le peuple* est-il en train de remplacer le mode de *gouvernement par le peuple*? La réponse est négative. Il constate plutôt une autonomisation des deux modes de gouvernement. Il pose «la question de la pertinence de la sphère du politique pour thématiser, négocier et décider des arbitrages légitimes entre les demandes sociales». La transparence devient alors le mot d'ordre de Daniel Kübler: «Il ne faut pas que les choix politiques et les personnes qui les prennent soient derrière la complexité des organigrammes de la gouvernance métropolitaine.»

Comment peut-on concilier les processus publics avec les processus publics privés? Autrement dit, les procédures institutionnelles formelles du gouvernement local et les procédures de négociation avec les représentants de la société civile sont-elles antithétiques?

Concevoir – les espaces et leurs interrelations entre acteurs et processus

Florence Menez et Julie Gagnon (chap. 7) insistent sur les antagonismes entre les objectifs de production d'espaces publics urbains et les objectifs des différents acteurs impliqués. «Les expériences de quelques projets issus du débat public, toujours sur un périmètre bien délimité, montrent que la durée entre l'idée du projet et sa réalisation concrète est longue. Or tous les acteurs ne suivent pas les mêmes temporalités.» Partant de ce constat, les deux auteures posent la question de savoir si le «projet urbain» n'est pas tout simplement un dispositif de marketing urbain destiné à valoriser l'image des espaces publics urbains. «Si gérer la ville se réduit à construire des séries de clichés, il serait grand temps de s'inquiéter sur la légitimité et les compétences des élus locaux.» Autrement dit, le processus de métropolisation tendrait à substituer la régulation aux arbitrages politiques.

Quel sont les objectifs de l'aménagement des espaces publics urbains? L'espace aménagé est-il prioritairement destiné à l'usage des citoyens ou à la mise en scène de l'urbain contemporain dans un contexte de compétition interurbaine sollicitant le marketing urbain bien avant les usages?

Edoardo Salzano (chap. 8), insiste de façon explicite sur les nécessités d'une hiérarchie politique forte, dirigiste, conservant le processus de décision à l'écart des intérêts particuliers. En prenant l'exemple de l'Italie, l'auteur tire un bilan critique des différents essais de mise en place des échelons territoriaux intermédiaires (les *comprensori*, les aires «métropolitaines», les *citta metropolitana*, etc.). Son hypothèse serait que ces découpages spatiaux à légitimité instable ont tendance à affaiblir les décisions des acteurs: «La plupart des acteurs concernés ne pourront donc jamais mettre en œuvre les dispositifs légitifiés.»

Quels sont les acteurs qui ont une véritable compétence à décider des stratégies de développement des espaces métropolitains? Les acteurs en charge de mettre en œuvre ces stratégies sont-ils véritablement en mesure d'atteindre les objectifs fixés? Autrement dit, leurs situations institutionnelles leur permettent-elles d'agir à la hauteur des rôles que les institutions politiques et administratives leur confèrent?

Les auteurs Jean-Yves Toussaint, Sophie Vareilles et Monique Zimmermann (chap. 9) révèlent des antagonismes par rapport à la *concertabilité* des espaces publics urbains. A Lyon, les projets d'espaces publics d'envergure spatiale et budgétaire limitée intègrent des dispositifs de concertation tandis que les projets d'espaces majeurs «producteurs d'une image de marque pour la collectivité» ne sont pas jugé susceptibles d'accueillir un dispositif de concertation par les responsables de projet. Ils estiment «que les destinataires ne sont pas en état de saisir les dimensions d'un tel espace».

A quelle échelle territoriale (micro, méso, macro) peut-on créer les espaces publics de débat? Quels sont les appuis et les obstacles qui privilient une échelle par rapport à l'autre?

L'action publique d'une «pluralité d'acteurs», le monde associatif de plus en plus «médiatisé», la dépendance internationale, l'incertitude de l'économie locale et la capacité de plus en plus restreinte d'interventions étatiques sont pour les auteurs Florence Menez et Julie Gagnon (chap. 7) les tendances lourdes qui influencent les espaces urbains. Selon elles, «les villes et leurs agglomérations sont les mieux armées et correspondent à l'échelon le plus adéquat pour répondre aux exigences de nos sociétés». Face à cette croissance des déséquilibres territoriaux, les auteurs posent la question d'une nouvelle «naissance des Cités-Etats».

Les métropoles constituent-elles aujourd'hui les espaces urbains de référence pour mettre en place les modes les plus innovants et pertinents d'action publique? Autrement dit, les espaces publics métropolitains sont-ils en train de devenir un véritable laboratoire de fabrication en matière d'action publique?

Edoardo Salzano (chap. 8) s'interroge sur le rapport entre les processus de planification et les niveaux de décision. Selon lui il y aurait une trop grande autonomie de décision des différents organismes légitimés par les découpages administratifs du territoire: «Si l'Etat, la région, la province et la commune ont tous le pouvoir et la compétence de prendre des décisions susceptibles d'avoir un impact sur l'aménagement du territoire et si chacun de ces organismes administratifs exerce ses pouvoirs à travers les outils de la planification, comment peut-on réguler les rapports entre ces différents niveaux du gouvernement, y compris les actes de planification correspondants?»

Est-il possible d'aligner les objectifs et les mesures en matière d'aménagement des pouvoirs publics de différentes échelles territoriales pour obtenir une politique cohérente par rapport à l'emboîtement des espaces aux niveaux micro, meso et macro? Qui ordonne? Quel est le niveau administratif qui permet de prendre le meilleur surplomb pour imposer sa raison de faire à tous les autres acteurs? A partir de cette question reprend généralement le débat entre le local et le global. Les deux niveaux revendiquent le meilleur surplomb sur la réalité à planifier.

Selon Jean-Yves Toussaint, Sophie Vareilles et Monique Zimmermann (chap. 9), la question centrale du projet urbain serait de savoir quel est l'effet de l'activité de concertation sur l'espace produit: de quelle manière la concertation informe les objets formant l'espace public? Cette question relève d'un double principe d'antagonisme: 1. La concertation constitue un dispositif d'*espace public de débat* dont le projet d'aménagement serait l'enclencheur, une sorte de prétexte de citoyenneté. Dans ce cas, la production de l'espace serait secondaire. 2. Les processus d'aménagement en général disposent d'une propre logique technique bien rodée pour la production de l'espace au sein duquel l'usager est considéré comme élément perturbateur. Dans les deux cas l'usager est renvoyé à sa place: soit en le formant aux intérêts des planificateurs en l'informant par le débat, soit en l'introduisant dans le projet comme une variable avec laquelle jouer.

Dans le cadre des projets urbains, les interventions dans l'espace sont-elles toujours justifiées par la demande sociale; ou bien au contraire ne revient-il pas au «projet urbain» de créer cette demande sociale d'espace aménagé? Le «projet urbain» peut-il être un moyen de mise en scène de la citoyenneté? La mise en scène de processus démocratiques est-elle devenue un objectif de l'action publique urbaine?

LE SYSTÈME DES INTERRELATIONS – BILAN ET PISTES DE RÉFLEXION

Avec ce dernier chapitre de conclusion, il s'agit de revenir sur les réflexions émergentes à l'issue du débat. Ces réflexions se sont focalisées sur l'importance croissante des espaces publics métropolitains, sur la dimension communicationnelle du projet urbain et enfin sur la tendance «just in time» qui consiste à réduire toujours plus le temps de réponse entre l'apparition des problèmes et les solutions apportées, alors que la complexité des situations urbaines va croissante.

L'importance croissante des espaces publics métropolitains

Il semble que les espaces publics urbains soient en train d'acquérir un rôle de première importance dans les enjeux de planification, de réalisation et de gestion relatifs aux processus de métropole. Le débat a permis de mettre en évidence plusieurs facteurs.

Le premier facteur concerne les modalités d'appréhension des territoires urbains. A l'évidence, les données quantitatives spatiales, sociales et économiques ne suffisent pas à informer le projet. Ces données ne peuvent produire du sens par elles-mêmes. En effet, elles ne peuvent plus être agrégées dans une idée de progrès ou de développement socio-économique – les discours sur le développement durable attestent des difficultés à donner du sens au territoire par la seule dimension économique du développement. Aussi, dans cette situation, il apparaît de plus en plus évident que la production du sens de l'action revient aux habitants. L'idée de «récitant», de cette figure de l'habitant, capable de produire le sens de l'action, semble s'imposer aux procédures de concertation. La transmission des informations sur le territoire devient un enjeu de première importance: qui est en état de porter la parole des habitants est en quasi-état de prendre le pouvoir dans le projet. Les discussions sur la valeur démocratique du projet urbain attesteraient de cet enjeu.

De ce point de vue, les espaces publics urbains constituent un véritable laboratoire d'expérimentation de nouveaux modes d'action publique. En effet, ces espaces sont par leur nature même en partage entre tous les acteurs de la métropole (les habitants y compris). Ce fait implique qu'aucune décision ne peut être prise sans un minimum d'adhésion de tous. Il s'agit de tester «en grandeur nature» de nouvelles stratégies relativement aux partenariats publics – privés, relatives aux dispositifs de proximité citoyenne, relatives à de nouvelles collaborations, notamment sur le plan horizontal les collaborations intercommunales.

Enfin, les espaces publics urbains représentent «la valeur ajoutée» de la métropole. Ceci non seulement dans un sens économique strict (espace géographique de production) mais aussi par rapport aux valeurs: de l'esthétique (la richesse du patrimoine architectural), de l'usage (la mixité importante de potentialités d'usage) des relations sociales (la diversité des catégories culturelles, socioprofessionnelles, etc.). Cette valeur constitue aujourd'hui un enjeu important de marketing urbain dans le contexte de compétition intermétropolitaine en Europe. En quelque sorte, les espaces publics constituent une externalité positive de la plus haute importance pour les activités économiques qui sont au cœur du processus de métropolisation.

Le projet urbain comme espace communicationnel

Face aux enjeux des aménagements urbains durables, c'est-à-dire la création d'espaces publics physiques et métaphysiques qui seraient socialement, économiquement et écologiquement «soutenables», la question de la responsabilité quant aux choix des mondes possibles semble s'imposer de plus en plus. Selon Hans Jonas (1990), c'est le rôle de l'acteur collectif face à un avenir indéterminé qui fournit l'horizon pertinent de la responsabilité.

Dans cette période historique contemporaine de l'urbain, qui semble se caractériser par une inquiétude sur la distance optimale possible entre gouvernants et gouvernés, cette inquiétude semble être fondée sur l'absence de confiance dans les institutions politiques, jugées de moins en moins capables de faire face à la complexité des situations sociales, économiques et techniques. La plus petite distance possible, «le local», apparaît recueillir le plus de suffrages. En effet, il est postulé dans cette plus petite distance une meilleure qualité communicationnelle entre gouvernants et gouvernés: ce serait même le sens des «politiques de proximité». L'idée de projet urbain semble prendre appui sur ce type de postulat.

Les processus de participation et de concertation caractérisent le projet urbain. Ce dernier apparaît comme une méthode de préparation collective de la décision. Le projet urbain a d'abord pris en charge les procédures de concertation, voire de participation; aujourd'hui, ses partisans sont prêts à introduire toutes les méthodes les plus nouvelles et les techniques les plus innovantes en terme de démocratie: sur le plan des méthodes, forums, tables rondes, groupes ressources, etc., et sur le plan des techniques, ateliers de travail, discussion de variantes, discussions au préalable du projet. En ce sens, le projet urbain n'est pas une instance de spatialisation, mais plutôt de communication. Souvent, ces méthodes et ces techniques présentent un aspect expérimental et par conséquent n'ont pas le même type d'efficacité que les méthodes et les techniques administratives. Un des principaux défis du projet urbain serait donc d'équilibrer l'activité communicationnelle et l'activité opérationnelle. Mais toutefois, le projet urbain tend à se présenter comme un véritable espace public de débat.

Vers les processus «just in time»

Dans le domaine de l'aménagement urbain, c'est-à-dire aux différents niveaux territoriaux (nous avons parlé des niveaux «micro», «meso» et «macro»), de nombreuses contradictions apparaissent quand on considère les types de processus publics, de processus publics-privés et de processus privés. En fonction des rapports entre acteurs et par rapport aux types de processus, il existe des processus «formels» (les processus réglementés, institutionnalisés et éprouvés) et des processus «informels» (processus juridiquement *souples*, parallèles et *ad hoc*).

Même s'il est évident que les processus formels et informels ont leur propre pertinence par rapport à la planification et la réalisation des espaces urbains, il semble que la complexité urbaine fait de plus en plus appel à des processus inédits capables d'embrasser sur une nouvelle situation urbaine qui résulte des transformations politiques, économiques et sociales.

Un déficit de projection apparaît qui rend impossible de se figurer l'urbain de demain. Pour pallier le manque, le mot d'ordre est à la régulation: laisser faire, il adviendra bien quelque chose... Le problème c'est qu'en absence de promesse l'avenir n'a pas de sens.

Dans ce déficit de projection, la régulation laisse place parfois au «bricolage» (au sens noble du terme). Puisque personne n'a barre sur l'avenir, à défaut de feindre d'en être les maîtres, les acteurs font avec le présent.

C'est ainsi que l'action publique contemporaine apparaît de plus en plus souvent comme du «bricolage». Elle tente de régler, ici et maintenant, les problèmes que pose le présent. Peut-on parler du «just in time»? Il semblerait que non, puisqu'à peine apportés les solutions, les problèmes ont déjà changé. En quelque sorte le «just in time» pourrait s'interpréter comme une planification sans projet. Ce serait le rêve d'un développement urbain autorégulé qui s'établirait par les règles et les procédures. Ce serait donc un projet sans avenir. Autrement dit, la planification aurait encore quelques beaux jours devant elle, non plus comme utopie, mais comme discussion sur les mondes possibles.

OUVRAGES, ARTICLES ET DOCUMENTS
RÉFÉRÉS PAR LES AUTEURS

ALQUIÉ Ferdinand (1943), *Le désir d'éternité*, Presses universitaires de France.

AMPHOUX Pascal (2001), «Projet urbain. Approche interdisciplinaire et hybridation des savoirs», Contribution écrite à l'Université d'été Transfrontalière *Action Publique et Métropolisation: le rôle des Espaces Publics*, Morges, 10-14 septembre 2001.

AMZERT Malika (2001), «Les comités d'intérêts locaux de l'agglomération lyonnaise. Grandeur et incertitudes d'une forme associative», *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 89, p. 70-78.

ARAB N. (2001), «La conception collective des opérations urbaines: quelles pratiques?», Conférence présentée au colloque «Questions de ville et de projets. Le projet urbain, discours et pratiques», Marne-la-Vallée, 13-14 décembre 2001.

ARENKT Hannah, 1963, *Condition de l'homme moderne*, titre original, *The human condition*, traduit par Georges Fradier, Préface de Paul Ricœur, coll. Agora, éd. Calmann-Lévy, Paris, 406 p.

ARENKT Hannah (1997), *La crise de la culture*, Gallimard, Paris, 380 p.

ARN Daniel Ueli Friederich (1994), *Gemeindeverbindungen in der Agglomeration*, NFP «Stadt und Verkehr», Zürich.

ASCHER François (2001), «Développement durable: est-il possible de lutter contre l'étalement urbain», Contribution écrite à l'Université d'été Transfrontalière *Action Publique et Métropolisation: le rôle des Espaces Publics*, Morges, 10-14 septembre 2001.

ASCHER François (1994), «Le partenariat public-privé dans le (re)développement. Le cas de la France», in: W. Heinz dir., *Partenariats publics-privés dans l'aménagement urbain*, Paris, L'Harmattan, pp 197-248.

AUGÉ Marc (1992), *Non-lieux: introduction à une anthropologie de la surmodernité*, Seuil, Paris, 149 p.

AZÉMA J.-L. (2001), «L'expérience lyonnaise, la naissance d'une organisation», in: *User, observer, programmer et fabriquer l'espace public*, Toussaint J.-Y. et Zimmermann M. (Dir), Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, 2001, pp. 185-198.

BACCINI Peter, FRANZ Oswald (éd.) (1998), *Transdisziplinäre Methoden zum Umbau urbaner Systeme. Ergebnisse aus dem ETH Forschungsprojekt "Synoikos" – Nachhaltigkeit und urbane Gestaltung im Raum Kreuzung SchweizerMittelland*, vdf Hochschulverlag, Zürich, 251 p.

BAGNASCO Arnaldo, LE GALÈS Patrick (1997), «Les villes européennes comme société et comme acteur», in A. Bagnasco; P. Le Galès (sous la direction de), *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, pp. 7-46.

BAGNASCO Arnaldo, LE GALÈS Patrick (Eds.) (1997), *Villes en Europe*, Paris: La Découverte.

BAGNASCO Arnaldo, LE GALÈS Patrick (sous la dir.) (1997), *Villes en Europe*, Editions La Découverte, Coll. «Recherches», Paris, 280 p.

BALME R., FAURE A. et MABLEAU A. (sous la direction de) (1999), *Les nouvelles politiques locales*, Presses de Sciences Po, Paris.

BASSAND Michel, KAUFMANN Vincent, JOYE Dominique (dir.) (2001), *Enjeux de la sociologie urbaine*, Presses polytechniques et universitaires romandes.

BASSAND Michel (2001), «Métropoles et métropolisation», in: M. BASSAND et al. (Eds.) *Enjeux de la sociologie urbaine*. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes, pp. 3-16.

BASSAND Michel (1997), *Métropolisation et inégalités sociales*, PPUR, Lausanne, 245 p.

BENEVOLO Leonardo (1993), *La ville dans l'histoire européenne*, Seuil, Paris, 284 p.

BENKO G. et LIPIETZ A. (sous la direction de) (1992), *Les régions qui gagnent*, PUF, Paris.

BENZ Arthur (2001), «Vom Stadt-Umland-Verband zu "Regional Governance" in Städteregionen», *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft* 40(2).

BERNOUX Philippe (1985), *La sociologie des organisations. Initiation théorique suivie de douze cas pratiques*, Editions du Seuil, Paris, 382 p.

BLANC M. (1995), Politique de la ville et démocratie locale. La participation: une transaction le plus souvent différée. *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 68-69, p. 98-106.

BLANC G. (1998), «Les réseaux d'aujourd'hui dans la ville de tout à l'heure», in: Toussaint J.-Y., ZIMMERMANN M. (dir.), *Projet urbain. Ménager les gens, aménager la ville*, Mardaga, Collection «Architecture + Recherches», pp. 103-111.

BONNEVILLE Marc (1997), *Lyon: métropole régionale ou euro-cité?*, Paris, Anthropos, 200 p.

BRENNER Neil (2003), «Standortpolitik, state rescaling and the new metropolitan governance in Western Europe», *DISP* 152(1):15-25.

CALLON M, LASCOUMES P. et BARTHES Y. (2001), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris: Seuil, 261 p.

CASTELLS Manuel (1999), *Le pouvoir de l'identité*, Fayard, Paris, 538 p.

CATTAN Nadine, PUMAIN Denise, ROZENBLAT Céline, SAINT-JULIEN Thérèse (1999), *Le système des villes européennes*, Anthropos, collection Villes, Paris, 197 p.

CAWSON A. (1978), «Pluralism, Corporatism and the Role of the State», *Government and Opposition*, Vol. 13, pp. 178-198.

CHABERT H. (1993), Espaces publics, espaces de vie...les réponses lyonnaises, Lyon, Horvath, 80 p.

CHALAS Y. (2000), *L'invention de la ville*, Anthropos-Economica, Collection «Villes», 199 p.

CHARLES O. Jones (1970), *An introduction to the study of public policy*, Belmont, Duxbury Press.

CHOAY Françoise (1979), *L'urbanisme. Utopies et réalités, une anthologie*, Paris: Seuil, 446 p.

CHOAY Françoise (1994), «Le règne de l'urbain et la mort de la ville» in: *La ville, art et architecture en Europe, 1870-1993*, Centre Pompidou, Paris pp. 26-35.

CURAPP / CRAPS (1999), *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Presses Universitaires de France, Paris, 424 p.

DAHL R. A. (1961), *Who governs? Democracy and power in an American city*, Yale University Press, New Haven, Conn.

DENTE Bruno (1990), «Metropolitan Governance Reconsidered, or How to Avoid Errors of the Third Type», *Governance* 3(1):55-74.

DOWNS Anthony (1994), *New visions for metropolitan America*, Washington (DC): Brookings Institutions.

DUBOIS J. (1997), Communautés de politiques publiques et projets urbains: étude comparée de deux grandes opérations d'urbanisme municipales contemporaines, Paris, éditions l'Harmattan, 324 p.

DURAN Patrice (1999), «Penser l'action publique» in: *Droit et société*, vol. 27, Maison des Sciences de l'Homme, 212 p.

DURKHEIM E. (1893), *De la division du travail social*, PUF, Paris.

EL-HAGGAR Nabil, PARIS D., SHAHROUZ I. (dir.), *La ville en débat*, Harmattan, Paris, 288 p.

ESSER J. et HIRSCH J. (1994), «The Crisis of Fordism and the Dimensions of a 'Post-Fordist' Regional and Urban Structure», in A. AMIN (sous la direction de), *Post-Fordism: a reader*, Oxford, Blackwell, pp. 71-97.

FLUSSE Vilem (1992), «Die Stadt als Wellental in der Bilderflut», in: *ARCH+*, n° 111.

GESER Hans (1999), «Die Gemeinden in der Schweiz», in: U. KLOTTI et al. (Eds.) *Handbuch der Schweizer Politik/Manuel de la politique suisse*. Zürich: NZZ Verlag, pp. 421-468.

GRAFMEYER Yves (1994), *Sociologie urbaine*, Nathan, Paris, 128 p.

GRETHER F. (2001), «L'achèvement de la ville, c'est la mort de la ville», in MASBOUNGIA A. (coord.), *Fabriquer la ville. Outils et méthodes: les aménageurs proposent*, La Documentation française, DGUHC, Club Ville/Aménagement, p. 78.

Groupe d'action municipale Puteaux (1983), *Le pouvoir redonné aux citoyens?: l'expérience de Meylan (Isère) de 1971 à 1979*. Puteaux: Groupe d'action municipal, 91 p.

HABERMAS Jürgen (1987), *Théorie de l'agir communicationnel. Tome 1. Rationalité de l'agir et rationalisation de la société*, traduit de l'allemand par Jean-Marc Ferry, 1981, titre original, *Theorie des kommunikativen Handels*, éd. Fayard, Paris, 450 p.

HABERMAS Jürgen (1987), *Théorie de l'agir communicationnel. Tome 2. Critique de la raison fonctionnaliste*, traduit de l'allemand par Jean-Louis Schlegel, 1981, titre original, *Theorie des kommunikativen Handels*, éd. Fayard, Paris, 480 p.

HABERMAS Jürgen (1993), *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*. Payot, Paris, 324 p.

HARDING A. (1995), «Elite Theory and Growth Machines», in D. JUDGE, G. STOKER; H. WOLMAN (sous la direction de), *Theories of Urban Politics*, London, Sage, pp. 35-53.

HARDING A. (1996), «Is there a 'New Community Power' and Why Should we need one?» *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 20, n° 4, pp. 637-655.

HARVEY D. (1989), «From Managerialism to Entrepreneurialism: the Transformation in Urban Governance in Late Capitalism», *Geographica Annaler*, Vol. 71B, pp. 3-17.

HEALEY Patsy, CAMERON Stuart, DAVOUDI Simin, GRAHAM Stephen and MADANIPOUR Ali (Eds.) (1995), *Managing Cities. The new urban context*, John Wiley & Sons, Chichester.

HEINZ Werner (2000a), «Interkommunale Kooperation in Stadtregionen: das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland», in: W. HEINZ (Ed.) *Stadt & Region - Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich*, Kohlhammer Verlag, Stuttgart, pp. 169-274.

HEINZ Werner (Ed.) (2000b), *Stadt & Region: Kooperation oder Koordination? Ein internationaler Vergleich*, Kohlhammer, Stuttgart.

HUNTER F. (1952), *Community Power Structure*, University of North Carolina Press, Chapel Hill.

INGALLINA P. (2001), *Le projet urbain*, Presses Universitaires de France, Collection «Que Sais-je?», n° 3585.

JESSOP B. (1994), «The transition to post-fordism and the Schumpeterian Welfare States», in B. LOADER; R. BURROWS (sous la direction de), *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, London, Routledge, pp. 13-38.

JOBERT B., MULLER P. (1987), *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, PUF, Paris.

JONAS Hans (1990), *Le principe responsabilité*, Insel Verlag, Frankfurt a. M., 1979, traduit de l'allemand par Jean Greisch, Les éditions du Cerf.

JOSEPH Isaac (1993), «L'espace public comme lieu d'action», in: *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 57-58, METT, Paris.

JOUVE Bernard (2003), *La gouvernance urbaine en questions*, Elsevier, Paris.

JOUVE Bernard, Lefèvre Christian (sous la direction de) (2002), *Des métropoles ingouvernables?*, Elsevier, Paris.

JOUVE Bernard, LEFÈVRE Christian (coordonné par), (1999), *Villes, métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Anthropos, coll. Villes, Paris, 305 p.

JOYE Dominique (1995), «Le gouvernement métropolitain: entre efficacité technique et démocratie», in: J.-P. LERESCHE et al. (Eds.) *Métropolisations. Interdépendances mondiales et implications lémaniques*. Genève: Georg, pp.

KAASE Max, Newton Kenneth, Scarbrough Elinor (1995), *Beliefs in government*. Oxford University Press, Oxford, 5 volumes.

KANT Emmanuel (1944), *Critique de la raison pure*, Flammarion, Paris, 2 tomes.

KLOTTI Ulrich (1997), «Stadtpolitik als Zusammenarbeit», in: S.S.U.d.v. suisses (Ed.) *Die Stadt morgen - Demain les villes*. Geiger AG, Bern, pp. 61-69.

KLOTTI Ulrich, Theo Haldemann and Walter Schenkel (1993), *Die Stadt im Bundesstaat - Alleingang oder Zusammenarbeit? Umweltschutz und öffentlicher Verkehr in den Agglomerationen Lausanne und Zürich*. Rüegger, Chur.

KOROSEC-SERFATY Perla (1988), «La sociabilité publique et ses territoires - Places et espaces publics urbains», in: *Architecture & Comportement*, vol. 4, n° 2, pp. 111-132.

KÜBLER Daniel and Hubert Heinelt (2002), «A comparative framework for the analysis of democratic metropolitan governance», *ECPR Joint Sessions of Workshops*. Turin.

KÜBLER Daniel, SCHWAB Brigitte, JOYE Dominique and BASSAND Michel (2002), *La métropole démocratique? Gouvernance et légitimité dans les agglomérations en Suisse*, IREC- DA/EPFL, Lausanne (à paraître).

KÜBLER Daniel, WÄLTI Sonja (2001), «Drug-policy making in metropolitan areas: urban conflicts and governance», *International Journal of Urban and Regional Research* 25(1):34-54.

KÜBLER Daniel, SCHWAB Brigitte, JOYE Dominique et BASSAND Michel (2002), *La métropole et le politique. Identité, services urbains et citoyenneté dans quatre agglomérations en Suisse*, LaSUR/EPFL, Lausanne: (Cahiers du LaSUR n° 3).

LACAZE Jean-Paul (1995), *La ville et l'urbanisme*, Flammarion, Paris, 127 p.

LACAZE Jean-Paul (2000), *Renouveler l'urbanisme: prospectives et méthodes*, Presse de l'école nationale des Ponts et Chaussées, Paris, 189 p.

LACROIX B. (1985), «Ordre politique et ordre social. Objectivisme, objectivation et analyse politique», in Grawitz M., Leca J. (dir.), *Traité de Science Politique*, Tome 1, PUF, Paris, 723 p., p. 472.

LADNER Andreas, ARN Daniel, FRIEDERICH Ueli, STEINER Reto, WICHTERMANN Jürg (2000), *Gemeindereform zwischen Handlungsfähigkeit und Legitimation*, Institut für Politikwissenschaft/Institut für Organisation und Personal, Bern.

Le Nouveau Petit Robert (1994), Dictionnaires Le Robert.

LE GALES Patrick (1995), «Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine», *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 1, pp. 57-95.

LE GALES Patrick (1998), «Regulations and Governance in European Cities», *International Journal of Urban and Regional Research* 1998:482-506.

LECA Jean (1997), «Préface», in: F. GODARD (Ed.) *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*. Paris: Descartes & Cie, pp. 11-21.

LEFÈVRE Henri (1968), *Le droit à la ville*, éditions anthropos, Paris, 165 p.

LEFÈVRE Christian (1998), «Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review», *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(1), pp. 9-25.

LERESCHE Jean-Philippe (Sous la direction de) (2001), *Gouvernance locale, coopération et légitimité. La Suisse dans une perspective comparée*, Pédone, Paris.

LERESCHE Jean-Philippe (2001), «Gouvernance et coordination des politiques publiques», in: J.-P. LERESCHE (Ed.) *Gouvernance et coordination des politiques publiques*, Pédone, Paris, pp. 29-65.

LINDBLOM C. E. (1977), *Politics and Markets*, Basic Books Publishers, New York.

LOGAN J. R. et MOLOTH H. L. (1987), *Urban fortunes. The Political Economy of Space*, University of California Press, Berkeley.

LORRAIN D. (1992) «Le modèle ensemblier en France (la production urbaine après la décentralisation)», in: CAMPAGNAC E. (dir.), *Les grands groupes de la construction: de nouveaux acteurs urbains*, Paris, L'Harmattan, pp. 71-82.

LUKES S. (1974), *Power: a radical view*, Macmillan, London, New York.

LYNCH Kevin (1960), *The image of the city*, Cambridge Technology Press, 194 p.

MANGIN David, PANERAI Philippe (1999), *Projet urbain*, Parenthèses, Marseilles, 185 p.

MARCH J. G., SIMON H. A., (1958), *Les organisations, problèmes psycho-sociologiques*, coll. organisation et sciences humaines, éd. Dunod, 1987, traduit par J.-C. Rouchy, et G. Prunier, 1^{re} édition en langue anglaise sous le titre *Organizations*, éd. John Wiley & sons, New York; 1^{re} édition en Français, Bordas, 1960, 253 p.

MARTINET A. C. et TANNERY F. (2000), *Gouvernance du territoire et management stratégique des groupes. Modèles de raisonnement et principes d'action*, Euristik / Université Lyon 3, Lyon.

MASBOUNGI A. (coord.) (2001), *Fabriquer la ville. Outils et méthodes: les aménageurs proposent*, La Documentation française, DGUHC, Club Ville/Aménagement.

MASBOUNGI A. (2001), «Du bon usage de la chronotopie», in: PAQUOT T. (dir.), *Le quotidien urbain. Essais sur les temps des villes*, Editions La Découverte/Institut des villes, pp. 167-179.

MAYER M. (1994), «Post-Fordist City Politics», in: A. Amin (sous la direction de), *Post-Fordism: a reader*, Oxford, Blackwell, pp. 316-337.

MÉNY Yves, THOENIG Jean-Jacques (1989), *Politiques publiques*, Presses universitaires de France, Paris, 391 p.

METTANT N. (2002), «Utilité et place de la négociation dans la planification», in: *La négociation dans la planification: mythe ou réalité? Journée d'étude ASPAN, 12 septembre 2002*, ASPAN, Neuchâtel.

MEYLAN Jean, GOTTRAUX Martial, DAHINDEN Philippe (1972), *Schweizer Gemeinden und Gemeindeautonomie*. Lausanne: Studiengruppe für Gemeindeautonomie in der Schweiz.

MOLLET A. (1981), *Quand les habitants prennent la parole*, Ministère de l'Urbanisme et du Logement, Ed. du Plan Construction, Paris, 273 p.

MOLOTH H. (1976), «The city as a growth machine: Toward a political economy of place», *American Journal of Sociology*, n° 82, pp. 309-330.

MORIN Edgar (1994), *Sociologie*, Fayard, Hérissey à Evreux, 162 p.

MOTTE A. (1995), *Schéma directeur et projet d'agglomération*, Editions Juris Service.

MULLER P., SULLER Y. (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Clé Montchrétien,

NORRIS Donald F. (2001), «Whither metropolitan governance?», in: *Urban affairs review* 36(5), pp. 532-550.

NORRIS Donald F. (2001a), «Prospects for regional governance under the new regionalism: economic imperatives versus political impediments», in: *Journal of urban affairs* 23(5), pp. 557-571.

Office fédéral de la statistique (1992), *Evolution de la population 1850-1990. La population des communes*. OFS, Berne.

OSMONT A. (1998), «La « Gouvernance »: concept mou, politique ferme», *Les Annales de la Recherche Urbaine*, Gouvernances, n° 80-81, décembre 1998, pp. 19-26.

OSTROM Elinor (1972), «Metropolitan reform: propositions derived from two traditions», in: *Social Science Quarterly* 53, pp. 474-493.

PAPADOPOULOS Yannis (1995), *Complexité sociale et politiques publiques*, Montchrestien, Paris.

PAQUOT Thierry, LUSSAULT Michel, BODY-GENDROT Sophie (sous la dir.), (2000), *La ville et l'urbain l'état des savoirs*, coll. Textes à l'appui, série l'état des savoirs, Paris, 442 p.

PETERSON P. (1981), *City Limits*, University of Chicago Press, Chicago.

PICKVANCE C. (1995), «Marxist Theories of Urban Politics», in: D. JUDGE, G. STOKER, H. WOLMAN (sous la direction de), *Theories of Urban Politics*, London, Sage, pp. 253-275.

PICKVANCE C. et PRÉTECEILLE E. (1991), «The significance of local power in theory and practice», in C. PICKVANCE; E. PRÉTECEILLE (sous la direction de), *State Restructuring and Local Power*, London, Pinter Publishers, pp. 1-17.

REVERT J.-F., LE LUIRIC F. et RIST D. Les ateliers publics d'urbanisme. Mythe et réalités. in: *Metropolis*, n° 28-29-30, pp. 8-15.

REY A. (2000), *Le Robert Dictionnaire historique de langue française*, Dictionnaires le Robert, Monchecourt

REY J. (1998), «Une nouvelle manière de faire la ville?», in: TOUSSAINT J.-Y., ZIMMERMANN M. (dir.), *Projet urbain. Ménager les gens, aménager la ville*, Mardaga, Collection «Architecture + Recherches», pp. 35-47.

REY-DEBOVE J. et Rey A. (1996), *Le Nouveau Petit Robert*, Dictionnaires Le Robert, Paris, 2552 p.

RONCAYOLO Marcel (2002), «Conceptions, structures matérielles, pratiques. Réflexions autour du "projet urbain"» in *Lectures de villes. Formes et temps*, Editions Parenthèses, collection eupalinos, Marseille, pp. 83-91.

RUSK David (1995), *Cities without suburbs*, Woodrow Wilson Center (2nd edition), Washington (DC).

SAEZ G., BASSAND M. (1997), «Les recompositions de l'action publique en contexte métropolitain et transfrontalier» in: Saez G., Lerescle J.P., Bassand M. (dir.), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale*, L'Harmattan, Paris, 314 p.

SASSEN Saskia (1996), *La ville globale*, Descartes & Cie, Paris, 530 p.

SAVITCH Hank et VOGEL Roger K. (2000), «Paths to new regionalism», in: *State and local government review*, 32(3), pp. 158-168.

SCHARPF Fritz W. (1970), *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz: Universitätsverlag.

SCHARPF Fritz W. (1993), «Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat», in: R. Czada & M. Schmidt (Eds.) *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*, Westdeutscher Verlag, Opladen, pp. 25-50.

SCHARPF Fritz W. (1999), *Governing in Europe: Effective and democratic?*, Oxford University Press, Oxford.

SCHULER Martin (1994), *Die Raumlinderungen der Schweiz/Les niveaux géographiques de la Suisse*, Bern: Bundesamt für Statistik.

SCHULER Martin (1999), *Régionalisation et urbanisation: des concepts convergents?* Département d'Architecture, Lausanne: Ecole polytechnique fédérale de Lausanne.

SCHULER Martin, Thérèse Huissoud, Christophe Jemelin and Suzanne Stofer (1997), *Strukturatlas der Schweiz/Atlas structurel de la Suisse*, Zürich: Verlag NZZ.

SENNETT Richard (1992), *La ville à vue d'œil*, Plon, Paris, 320 p.

SIEVERTS Thomas (1997), *Zwischenstadt zwischen Ort und Welt, Raum und Zeit, Stadt und Land*, Vieweg Verlag, Braunschweig, 173 p.

SÖDERSTRÖM O., ZEPP M. (1998), «L'image négociée», in: *DISP*, revue d'urbanisme de l'Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich, n° 134, pp. 12-19.

STEINER Reto (1999), *Kooperationen und Fusionen der Gemeinden in der Schweiz*, Bern: Institut für Organisation und Personal der Universität Bern.

STONE C. S. (1989), *Regime Politics: Governing Atlanta (1946-1988)*, Kansas University Press, Lawrence.

SWYNGEDOUW E. A. (1989), «The Heart of the Place: The resurrection of locality in a Age of Hyperspace», *Geografiska Annaler*, Vol. 71 B, pp. 31-42.

TOMAS F. (1998), «Vers une nouvelle culture de l'aménagement des villes», in Toussaint J.-Y., Zimmermann M. (dir.), *Projet urbain. Ménager les gens, aménager la ville*, Mardaga, Collection «Architecture + Recherches», pp. 15-34.

TOUSSAINT J.-Y. (1993) *Architecte-Urbaniste en Algérie. Un fragment de la crise algérienne*, Thèse: Université de Paris X, 641 p.

TOUSSAINT J.-Y. (1996), «Le collectif d'énonciation de l'espace: production contemporaine de l'espace et modalités de professionnalisation», *Espaces et Sociétés*, n° 84-85, «Villes, sciences sociales, professions», pp. 83-98.

TOUSSAINT J.-Y. (2003), *Projet et usages urbains: fabriquer et utiliser les dispositifs techniques et spatiaux de l'urbain*, Thèse d'habilitation, INSA - Lyon 2, roneo, 264 p.

TOUSSAINT J.-Y., ZIMMERMANN M. (dir.), (1998), «Fragments d'un discours technique, l'ingénieur face aux usagers et réciproquement», in TOUSSAINT J.-Y., ZIMMERMANN M. (dir.), *Projet urbain. Ménager les gens, aménager la ville*, Mardaga, Collection «Architecture + Recherches», pp. 141-150.

TOUSSAINT J.-Y. et ZIMMERMANN M. (dir) (1998), *Projet urbain. Ménager les gens, aménager la ville*, Sprimont: Mardaga, Collection «Architecture + Recherches», 199 p.

TOUSSAINT J.-Y. et ZIMMERMANN M. (dir) (2001), *User, observer, programmer et fabriquer l'espace public*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 290 p.

VAN DEN BERG Leo, VAN KLINK Arjen and VAN DER MEER Jan (eds.) (1993), *Governing Metropolitan Regions*. Avebury: Aldershot.

VELTZ P. (2000), *Le nouveau monde industriel*, Gallimard, Paris.

WACHTER S. D. (2000), BOURDIN A., LÉVY J., OFFNER J.-M., PADI J.-G., SCHERRER F., THEYS J., *Repenser le territoire, un dictionnaire critique*, Paris, éditions de l'Aube, DATAR, 287 p.

WEBER Max (1995), *Economie et Société*, Paris, Plon, 650 p.

WEBER Max (1959), *Le savant et le politique*, Plon, Paris, 187 p.

ANNEXES

RAPPORT DE L'UNIVERSITÉ D'ÉTÉ TRANSFRONTALIÈRE

MORGES, 10-14 SEPTEMBRE 2001

Compte rendu

L'université d'été transfrontalière 2001 a eu lieu à Morges en Suisse du 10 au 14 septembre 2001. Elle a réuni 39 chercheurs juniors et seniors (voir liste p. 170) de différents instituts de recherche originaire de 7 pays (Suisse, France, Allemagne, Italie, Pays Bas, Hongrie et Canada). L'université d'été 2001 a permis de mettre en place un partenariat entre 7 instituts de recherche appartenant à différentes universités en Suisse, en France et en Italie.

Le financement de l'université d'été transfrontalière 2001 a été possible grâce à un partenariat financier réunissant différents institutions qui ont sponsorisé cette manifestation (voir liste p. 171).

Les débats autour du thème général «Action publique et métropolisation: le rôle des espaces publics» ont été structuré par deux sortes de réunions (voir programme p. 168), les séances plénaires (le matin) et les ateliers de doctorants (l'après-midi).

Le 10 septembre 2001 l'université d'été transfrontalière 2001 a été inaugurée par le Professeur Michel Bassand et Marcus Zepf en accueillant les chercheurs seniors et juniors. Cette première séance plénière a permis d'échanger les différentes points de vues, les attentes et les souhaits entre les différents participants et de les familiariser avec les logiques de fonctionnement de cette université d'été.

Le 11 septembre 2001, l'université d'été transfrontalière a débuté avec deux exposés de chercheurs seniors qui ont présenté différentes façons d'aborder la problématique d'action publique et métropolisation. Ces interventions ont suscité chaque fois un vif débat entre chercheurs juniors et seniors. Ces discussions de la première moitié de la journée ont servi de matériau de réflexion pour animer le travail de trois ateliers de doctorants l'après-midi. Chaque atelier a été dirigé par un président et un rapporteur élu par les groupes de chercheurs juniors des trois ateliers. Ce travail a été encadré par tous les chercheurs seniors présents à l'université d'été répartis dans les différents ateliers.

Ce principe de fonctionnement, exposé le matin en séances plénaires et travail de réflexion approfondi dans les ateliers de doctorants, a permis, pendant les deux journées suivantes, d'éclaircir les concepts présentés et de soulever de nouvelles questions

et hypothèses. Ces disputes et réflexions scientifiques ont, par ailleurs, contribué à chaque atelier de doctorant de formuler leur propre thématique de recherche par rapport à la problématique générale de l'université d'été transfrontalière 2001.

Le 14 septembre 2001, dernier jour de l'université d'été, a été réservé à la présentation des synthèses élaborées au sein des trois ateliers de doctorants. La richesse des exposés et des résultats d'atelier de doctorants justifient, selon tous les participants, le projet de publication des résultats de cette université d'été dans le cadre d'un ouvrage collectif.

A l'issue de l'université transfrontalière 2001, les différents participants (les doctorants, les intervenants, les encadrants et les organisateurs) ont manifesté leur grand intérêt de continuer à organiser cette sorte d'université d'été et de pérenniser ainsi les relations mises en place à travers ce réseau d'institutions scientifiques.

Programme

Lundi 10 septembre 2001

Séance plénière	
11h00 – 12h15	Accueil
12h15 – 14h00	Buffet
14h00 – 15h45	Introduction générale
15h45 – 16h00	Pause café
16h00 – 18h00	Ateliers de travail
19h30	Diner

Mardi 11 septembre 2001

Président du matin:	Marcus Zepf
Séance plénière	
08h30 – 09h30	Ouverture de l'Université
09h30 – 09h45	Klaus R. Kunzmann
09h45 – 10h45	Discussion
10h45 – 11h00	Pause café
11h00 – 11h15	Yves Chalas
11h15 – 12h15	Discussion
12h15 – 14h00	Déjeuner

Ateliers de doctorants

14h00 – 15h45	Présentation des thèmes de recherche
15h45 – 16h00	Pause café
16h00 – 18h00	Ateliers de travail
19h30	Diner

Mercredi 12 septembre 2001

Président du matin:	Michel Bassand
---------------------	----------------

Séance plénière

08h30 – 08h45	Laurent Davezies
08h45 – 09h45	Discussion
09h45 – 10h00	François Ascher
10h00 – 11h00	Discussion
11h00 – 11h15	Pause café
11h15 – 11h30	Pascal Amphoux
11h30 – 12h30	Discussion
12h30 – 14h00	Déjeuner

Ateliers de doctorants

14h00 – 15h45	Ateliers de travail
15h45 – 16h00	Pause café
16h00 – 18h00	Ateliers de travail
19h30	Diner

Jeudi 13 septembre 2001

Président du matin:	Charles Hussy
Séance plénière	
08h30 – 08h45	Ola Söderström
08h45 – 09h45	Discussion
09h45 – 10h00	Edoardo Salzano
10h00 – 11h00	Discussion
11h00 – 11h15	Pause café
11h15 – 11h30	Daniel Kübler
11h30 – 12h30	Discussion
12h30 – 14h00	Déjeuner

Ateliers de doctorants

14h00 – 15h45	Ateliers de travail
15h45 – 16h00	Pause café
16h00 – 18h00	Ateliers de travail
19h30	Diner

Vendredi 14 septembre 2001

Président du matin:	François Plassard
Séance plénière	
08h30 – 08h45	Président et Rapporteur de l'atelier 1
08h45 – 09h45	Discussion
09h45 – 10h00	Président et Rapporteur de l'atelier 2
10h00 – 11h00	Discussion
11h00 – 11h15	Pause café
11h15 – 11h30	Président et Rapporteur de l'atelier 3
11h30 – 12h30	Discussion
12h30 – 14h00	Déjeuner

Ateliers de doctorants

14h00 – 15h00	Synthèse générale et débat
15h00	Clôture de l'Université

Liste des participants de l'université d'été 2001

Chercheur seniors

Intervenants

Pascal Amphoux	IREC – DA – EPFL, Lausanne
François Ascher	Université de Paris 8
Yves Chalas	Université de Grenoble
Laurent Davezies	Université Paris – Val de Marne
Daniel Kübler	Université de Zurich
Klaus Kunzmann	Université de Dortmund
Edoardo Salzano	Faculté de planification territoriale de Venise
Ola Söderström	Fondation Braillard Architectes, Genève

Encadrants

Michel Bassand	IREC – DA – EPFL, Lausanne
Fabrice Bardet	ENTPE – RIVES, Lyon
Antonio da Cunha	Université de Lausanne
Augusto Cusinato	Faculté de planification territoriale de Venise
Charles Hussy	Université de Genève
François Plassard	ENTPE – RIVES, Lyon
Guy Saez	IEP, Grenoble
Jean-Yves Toussaint	EDU, INSA de Lyon
Marcus Zepf	EDU, INSA de Lyon
Monique Zimmermann	EDU, INSA de Lyon

Chercheurs juniors

Evelyne Baillergeau	Erasmus Universiteit Rotterdam
François Bornicchia	Université de Genève
Katell Daniel	CEAT – EPFL, Lausanne
Yves Ferrari	IREC – DA – EPFL, Lausanne
Julie Gagnon	INRS, Montréal
David Gueranger	ENTPE – RIVES, Lyon
Sébastien Gourguillat	ENTPE – RIVES, Lyon
Virginie Jaton	Service d'Aménagement du Territoire, Lausanne
Nadiya Karpenko	EDU, INSA de Lyon
Orsolva Kovencz	Université de Sopron
Rachel Linossier	Institut d'urbanisme de Lyon
Rafael Matos	Université de Genève
Florence Menez	ENTPE – RIVES, Lyon

Lena Poschet

Rodrigo Cervantes Ramirez	IREC – DA – EPFL, Lausanne
Sarah Russeil	Faculté de planification territoriale de Venise
Joëlle Salomon	ENTPE – RIVES, Lyon
Veronique Stein	IREC – DA – EPFL, Lausanne
Martin Töllner	Université de Cottbus
Marcelle Trigueiro de Araujo	EDU, INSA de Lyon
Sophie Vareilles	EDU, INSA de Lyon

Partenaires financiers de l'université d'été 2001

Association Transfrontalière Universitaire (ATU), Archamps, France
Conférence Universitaire Suisse Occidentale (CUSO), Fribourg, Suisse
Direction de l'Aménagement, Département de l'Aménagement, de l'Équipement et du Logement, Genève, Suisse
Fonds National Suisse de la Recherche Scientifique (FNRS), Berne, Suisse
Office fédéral du développement territorial, Berne, Suisse

LISTE DES AUTEURS

PASCAL AMPHOUX est architecte et géographe, consultant à Lausanne (Contrepoint), professeur à l'EAN (Ecole d'Architecture de Nantes) et chercheur au CRESSON (Centre de Recherche sur l'Espace Sonore et l'Environnement urbain, EAG, Grenoble).

YVES CHALAS est sociologue, professeur à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble et chercheur au CNRS. Il est régulièrement consulté comme expert sur les questions urbaines par différents organismes publics ou privés. Les mutations urbaines contemporaines constituent son domaine de recherche et d'enseignement. Il est notamment l'auteur de *La ville émergente*, Éditions de l'Aube, 1997 (en collaboration avec Geneviève Dubois-Taine); *L'invention de la ville*, Éditions Anthropos/Economica, 2000 (réédité en 2003); *Villes contemporaines*, Éditions Cercle d'Art, 2002.

JULIE GAGNON est urbaniste et doctorante en Études urbaines, INRS-Urbanisation, «culture et société», Montréal, Canada.

DAVID GUÉRANGER est ingénieur des TPE, docteur en Science Politique, diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble. Il est chercheur au Laboratoire Techniques, Territoires, Sociétés (LATTS) de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées (ENPC). Il s'intéresse, dans une perspective de sociologie politique, aux dynamiques institutionnelles des territoires du politique, à l'action publique locale, ainsi qu'aux élus locaux. Parmi ses travaux les plus récents: «Leadership intercommunal et stabilité institutionnelle: le cas de l'agglomération chambérienne» in Baraize François & Negrier Emmanuel (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris: L'Harmattan, 2001.

VIRGINIE JATON est géographe, assistante-doctorante à l'Institut de Géographie de l'Université de Lausanne (IGUL) depuis octobre 2002. Ses recherches portent actuellement sur le temps et, plus spécifiquement, sur l'articulation des temporalités au sein de projets d'aménagement urbains suisses et internationaux.

BERNARD JOUVE est professeur au département de géographie de l'Université du Québec à Montréal. Il travaille depuis plusieurs années sur la gouvernance urbaine dans une perspective comparée (Amérique du Nord, Europe de l'Ouest). Parmi ses travaux les plus récents: (sous la direction de) *Horizons métropolitains. Politiques et projets urbains en Europe*, Lausanne, PPUR, 2004 (avec C. Lefèvre); (sous la direc-

tion de) *Démocraties métropolitaines. Transformations de l'Etat et politiques urbaines au Canada, en France et en Grande-Bretagne*, Sainte-Foy, Presses de l'Université de Montréal, 2004 (avec Philip Booth); *La gouvernance urbaine en questions*, Paris, Elsevier, «Gouvernance métropolitaine: vers un programme de recherche comparatif», *Politique et sociétés*, vol. 22, n° 1, 2003.

DANIEL KÜBLER est politologue, docteur ès sciences politiques. Entre 1993 et 2003, il a été chercheur au Laboratoire de sociologie urbaine de l'EPFL (anciennement: Institut de recherche sur l'environnement construit). En 1996/97, il a été chercheur associé au CEPEL/CNRS, Université de Montpellier. Depuis juin 2003, il est boursier post-doc du Fonds National, basé à l'Institut de science politique de l'Université de Zurich. Ses domaines de recherche sont la métropolisation et la gouvernance métropolitaine, les politiques locales et urbaines, l'analyse et l'évaluation des politiques publiques.

RACHEL LINOSSIER, géographe, est doctorante - ATER en Géographie, Aménagement et Urbanisme à l'Institut d'Urbanisme de Lyon (Université Lyon 2/UMR 5600 Villes - Environnement - Sociétés). Ses travaux portent sur la territorialisation de l'action publique urbaine, les politiques économiques locales, le renouvellement urbain et la démarche de projet. Elle prépare une thèse sur la territorialisation de la politique économique du Grand Lyon. Publications récentes: «Aire métropolitaine marseillaise: la quête de l'émancipation dans les politiques publiques», in Jouve B. et Lefèvre C., *Horizons métropolitains*, PPUR, 2004.

FLORENCE MENEZ est ingénierie TPE, doctorante en aménagement-urbanisme au laboratoire RIVES-ENTPE, Lyon, France.

FRANÇOIS PLASSARD est directeur de recherche au CNRS, UMR 5600 «Ville, Espace et Société» à Lyon. Economiste des transports, il s'est spécialisé dans l'analyse des relations entre les grandes infrastructures de transport et les transformations spatiales. C'est ainsi qu'il a été amené à intervenir ou à être consulté sur les grands dossiers des autoroutes, du Tunnel sous la Manche ou du TGV. Publications récentes: «Rétrospective de la prospective, la prospective dans le domaine des transports, recherche critique», rapport de recherche pour le PREDIT, Ministère de l'Equipement, mars 2003, 90 pages. Transport et territoire, Documentation Française, PREDIT, «Le point sur...», octobre 2003.

SARAH RUSSEL est ingénierie TPE, doctorante en science politique au Laboratoire RIVES de l'Ecole Nationale des Travaux publics de l'Etat (ENTPE).

EDOARDO SALZANO est professeur ordinaire émérite, consultant de la Commune de Sesto Fiorentino et de la Province de Foggia, Italie.

Jean-Yves TOUSSAINT est maître de conférence en sociologie, INSA de Lyon, département GCU, chercheur au sein de l'UMR 5600, «Ville, Espace et Société» à Lyon.

SOPHIE VAREILLES est ingénierie INSA et doctorante dans l'Equipe Développement Urbain de l'INSA de Lyon, France.

MARCUS ZEPF est architecte, docteur ès sciences techniques de EPFL, Lausanne. Il est actuellement professeur invité à l'Université Lyon 3, chercheur associé à l'UMR 5600 «Ville, Espace et Société» à Lyon et chargé de cours à la Section d'architecture de l'EPFL.

Monique ZIMMERMANN est professeur en urbanisme, INSA de Lyon, département GCU, chercheur au sein de l'UMR 5600, «Environnement-Ville-Société».

Concerter, gouverner et concevoir les espaces publics urbains

Cet ouvrage collectif présente une vision interdisciplinaire des problématiques actuelles de l'urbain, à savoir les modalités de démocratie participative, de politique locale et d'aménagement urbain. Les différentes contributions témoignent des discussions engagées entre chercheurs seniors et juniors pendant l'université d'été transfrontalière 2001 à Morges en Suisse. Ce croisement de regards et de connaissances permet de faire émerger de nouvelles pistes de réflexion et d'approches scientifiques relatives aux problématiques de l'urbain.

L'ouvrage se structure autour de trois parties. La première partie «Concerter – Faire émerger et confronter les savoirs urbains multiples» oriente le propos sur les concepts et les pratiques qui s'intéressent aux différents types d'acteurs urbains et à leur intégration dans les processus de démocratie locale. La deuxième partie «Gouverner – Inventer et gérer la réalité métropolitaine incertaine» reprend la discussion sur les changements d'action publique par rapport à la restructuration du système de représentation politique de l'urbain. La troisième partie «Concevoir – Projeter et aménager les territoires urbains enchevêtrés» prend en compte la transformation et la redéfinition des territoires urbains et met en évidence les influences de ces transformations sur l'aménagement urbain.

La conclusion générale présente les nouveaux enjeux par rapport aux manières de concerter, de gouverner et de concevoir les territoires urbains qui ont émergé du débat interdisciplinaire et interculturel.

1348-2-88075-379-3

